Canadian Environmental Advisory Council
Conseil consultatif canadien de l'environnement

1983–84

Canadian Environmental Advisory Council

Review of Activities

Canada

86-05240/

Canadian

Environmental

Advisory

Council

Enquiries concerning the work of the Council and requests for Council publications should be addressed to:

The Executive Secretary
Canadian Environmental Advisory Council
c/o Environment Canada
Ottawa, Canada
K1A 0H3

Ce rapport est disponible en français

© Minister of Supply and Services Canada 1986
Cat. No. EN 91-1984E
ISBN 0-662-14668-9

CANADIAN ENVIRONMENTAL ADVISORY COUNCIL

The Canadian Environmental Advisory Council (CEAC) was perceived, at the time of its founding in 1972, as a means to promote communication and understanding among diverse interest groups in society, and between those groups and the Minister of the Environment. The practical means of implementing this role focused primarily of the provision of advice by the Council to the Minister of the Environment.

The role and manner of Council's operation which have evolved since that time under several ministers have reflected the original concepts, but have also enlarged on them and made them more specific.

Council today is a body representing a cross-section of Canadians who are knowledgeable and concerned about the environment including social and economic ramifications. It operates in a confidential advisory capacity to the Minister of the Environment, providing judgemental, considered opinion which reflects the viewpoints of a wide spectrum of the public. It provides the Minister with an alternative to the advice provided by the Department of the Environment and other federal agencies, and to the advice of specific interest groups.

It has been clear throughout Council's history that it was intended to serve as an advisory body to the Minister rather than as an organization with a high public profile, taking and promoting positions in public forums Council's public role, in terms of activities such as the publishing of reports, has therefore been secondary to its primary function of providing advice to the Minister of the Environment on a confidential basis. The public role has been played only when such action did not compromise but supported the main responsibility of advising the Minister.

The spirit in which Council operates is exemplified by the following statement which appeared in a 1981 description of the role of Council.

"Being neither a public interest group or an agent of any group, nor a part of the Department, but the Minister's advisory council reporting directly to him, the role of the Council is to speak as independently and forthrightly as possible. It is not simply to tell the Minister or the Department or the public of Canada pleasant, uncontroversial things but to "tell it as we see it" and thus at times its comments may be irritating, unpleasant or embarrassing."

Canadian Environmental Advisory Council
Conseil consultatif canadien de l'environnement

Ottawa, Canada
K1A 0H3

August 22, 1984

Minister of the Environment
Ottawa, Canada

Dear Minister:

I am pleased to transmit to you the Review of Activities of the Canadian Environmental Advisory Council for the 1983-84 fiscal year. This document carries out the intention, noted in the previous review, of reporting on an annual, fiscal year basis.

The Review contains a record of major Council activities during the 12-month period from April 1, 1983 to March 31, 1984. It also includes, as annexes, copies of several of the more significant statements prepared by Council during the year.

Council continued an active program in 1983-84, and addressed a wide range of environmental and environment-related issues. I would like to note, in particular, Council's initiatives in the field of environment-economy relationships. It is the view of your Council that economic performance and environmental quality are inextricably linked; that, from a long-term perspective, the health of the Canadian economy will be a reflection of the state of Canada's natural environment. We expect that our initial, exploratory efforts in this field during 1983-84 will be continued as a priority activity in future years.

Yours sincerely,

Tom Beck

Tom Beck
Chairman

Canada

TABLE OF CONTENTS

PAGE

COUNCIL OPERATIONS

Membership . . . 1
Meetings . . . 1
Committees . . . 1
Publications . . . 1
Secretariat . . . 2

COUNCIL STUDIES AND REVIEWS

Environment-Economy Relationships . . . 3
Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada . . . 3
Acceptable Risk . . . 3
Canadian Pesticides Advisory Board . . . 3
Northern National Parks . . . 4
National Marine Parks Policy . . . 4
Proposed Saguenay National Marine Park . . . 4
Public Consultation . . . 4
Sustainability of Agricultural Soils . . . 5
Lead in Gasoline . . . 5
Enforcement Policy . . . 5
Environmental Awards and Symbols . . . 5
Federal Funding of Forest Access Roads . . . 5
Northern Priorities . . . 6
Role of Council . . . 6
Other . . . 6

FUTURE PLANS . . . 8

ASSEMBLY OF ENVIRONMENT COUNCILS OF CANADA . . . 9

ANNEXES

A Membership, Canadian Environmental Advisory Council . . . 10
B List of Publications . . . 11
C A Submission to the Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada . . . 12-15
D Acceptable Risk . . . 16-18
E Assessing Proposals for a Canadian Pesticides Advisory Board . . . 19-24
F Completion of the National Park System in the North . . . 25-29
G The Key to the Future . . . 30
H Terms of Reference, Canadian Environmental Advisory Council . . . 31-35
I Summary of Recommendations for Action by Individual Councils (1983 Assembly) . . . 36,37
J Summary of Workshop on Role of Environmental Councils (1983 Assembly) . . . 38,39

COUNCIL OPERATIONS

Membership

Several concerns regarding membership were discussed with the Minister during the year. Accordingly, an effort was made to project a future schedule of appointments that would ensure continuity and that the regions as well as those disciplines and interest groups concerned with current issues would be adequately represented on the Council. A balanced schedule of appointments was also projected to avoid major changes in Council's make-up during any one year. At the same time, the schedule would reflect the Minister's desire that emphasis be placed on attracting new members to serve on Council rather than relying on the re-appointment of current members. Through discussions with the Minister, it was also agreed that because of budgetary restraint, membership should be held at a maximum of 12 rather than the full complement of 16 members.

Council was faced with the possibility of losing 7 of its 11 members during the year because their terms of appointment would be completed. To reduce the size of the turnover, the appointments of two members were extended for one year. Three new appointments were made, leaving Council with a total membership of nine. Other appointments were under consideration at year-end.

Mr. Tom Beck of Calgary, Alberta continued as Chairman during 1983-84, and Dr. P.F.M. McLoughlin of Comox, B.C., served as Vice-chairman. Dr. Robert Bergeron of Chicoutimi, Québec, also served as Vice-chairman prior to completion of his appointment.

The following members completed their service on Council during 1983-84:

Dr. Robert Bergeron, Professor, Université de Chicoutimi, Chicoutimi, Québec;
Mr. Alistair Lucas, Professor, Faculty of Law, University of Calgary, Calgary, Alberta;
Ms. Nancy MacPherson, Council for Yukon Indians, Whitehorse, Yukon;
Mr. H.D. McRorie, Director, Agricultural Services, The Royal Bank of Canada, Winnipeg, Manitoba; and
Dr. Peter Meincke, President, University of Prince Edward Island, Charlottetown, P.E.I.

The following new members were appointed to Council during the year:

Dr. Trevor Hancock, M.D., Associate Medical Officer of Health, Department of Public Health, Toronto, Ontario;
Mr. B.A. Hubert, President, Boreal Ecology Services Ltd., Yellowknife, N.W.T.; and
Dr. Donald Mackay, Professor, Department of Chemical Engineering and Applied Chemistry, University of Toronto, Toronto, Ontario.

A complete list of members at the end of 1983-84 is included in this Review as Annex A.

Meetings

The meeting schedule was slightly reduced during the year because of budgetary restraint. Five full meetings of Council were held — four of them in Ottawa. The fifth meeting was held in Chicoutimi, Québec, in line with Council's practice of holding one meeting a year in other centres to give members an appreciation of the circumstances and environmental issues in various parts of Canada. The Chicoutimi meeting included a tour and briefing on the Saguenay Fiord and on the endangered beluga population of the St. Lawrence River.

The Minister met with Council during two of the four Ottawa meetings and was one of the guest speakers at the Assembly of Environment Councils of Canada, held in conjunction with the June meeting in Ottawa. (A separate report on the Assembly appears on page 9.) The Minister also met with the Chairman on several occasions, and the Chairman accompanied the Minister on a five-day visit to the Eastern Arctic.

Five executive meetings were held during the year. These meetings were devoted to establishing Council priorities, scheduling activities, and carrying out other Council business.

Committees

The activities of the Northern Committee ended during the year and marked a transition from standing committees to informal working groups. Meetings of the latter were arranged to deal with specific issues through special meetings, correspondence, or telephone conference calls. The latter approach was used on a number of studies during the year.

Publications

A published report is usually the product of a study undertaken either by Council as a whole, by a committee of Council, or by a member, former member, or an independent source on behalf of Council. Reports reflect only a small part of Council's effort. A large part of Council's energy is devoted to providing advice to the Minister in oral or written form. A few statements by Council that were not of sufficient length to merit publication as separate reports are included as annexes to this Review.

Council did not publish any separate reports in 1983-84, partly because of budgetary limitations. However, work was underway on six reports which, it is hoped, will be published in 1984-85. The six reports are:

- *Review of Activities 1981-82; 82-83;*
- *Water Management Problems in the Third World: Lessons for Canada;*
- *Terms of Reference, Canadian Environmental Advisory Council;*
- *Report of the Eighth Assembly of Environment Councils of Canada;*
- *Selected Papers from Assemblies of the Environment Councils of Canada 1975-1980; and*
- *Sustainability of Farmed Lands: Current Trends and Thinking.*

A list of all Council publications to date is included in this Review as Annex B.

Secretariat

No changes in the staff of the Secretariat occurred during the year, although during the latter part of the year, Environment Canada provided the services of the Executive Secretary on a full-time rather than a part-time basis.

The Secretariat concentrated on providing effective support for Council members through research and gathering information on subjects selected for review or study by Council. In addition to carrying out the usual responsibilities for organizing meetings and workshops, the Secretariat was called on to make arrangements for the Assembly of Environment Councils of Canada. The Secretariat also managed contracts for Council studies and contributed to the research and drafting work associated with preparing Council's detailed terms of reference.

COUNCIL STUDIES AND REVIEWS

This section of the report describes activities during the year that either occupied a significant portion of Council's energy and resources, or were considered to be of particular significance. Some topics were of less importance from a Council perspective. These are grouped under the heading "Other". No reference has been made to a number of subjects that appeared on Council's agenda, but which it considered to be either of low priority, or not requiring specific action by Council.

Environment-Economy Relationships

Council continued to focus on this broad subject as one of its priorities during 1983-84 and followed up on work undertaken during the previous year. Members felt that a common but false assumption existed that trade-offs are necessary between employment and environmental protection, and that there was a polarization in thinking between environmentalists and economists. Council identified a need to make the case to leaders in all sectors that good environmental practice is good economic practice, and that a healthy economy depends on a healthy environment.

This subject was discussed at two meetings with the Minister, who encouraged action by CEAC. Two projects that were identified as initial steps in Council's long-term program on the subject — preparing a compendium of relevant studies and organizing a major public workshop or conference — had to be postponed because of limited resources. Council did organize two small workshops to explore the subject, and those workshops contributed to Council's main initiative in this field: a submission to the Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada (Macdonald Commission).

Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada

There was concern that the Commission, in recommending future directions for the development of Canada's economy, should have an understanding of the complex relationships between the economy and the environment and that it should recommend courses of action which recognize that a healthy economy is based on a healthy environment.

Initially, it had been proposed that Council review Environment Canada's submission to the Commission. The Minister, however, encouraged Council to submit its own brief directly to the Commission. Council's brief was prepared in a very short period by a small working group. The brief was based partly on the results of two small workshops that had been initially organized to explore the broad subject of environment-economy relations. Subsequently, staff of the Commission briefed Council on its work schedule and on the findings from the initial round of consultations, particularly the environment-related aspects.

CEAC's brief to the Commission has been reproduced in this report as Annex C. In that submission, Council proposed as an appropriate national goal "the evolution of an economy which is consistent with a healthy environment, an economy which is ecologically sound and which may be enhanced by the application of suitable evolving technologies and management techniques."

Acceptable Risk

The interest of Council in this subject developed from the increased attention being given to assessing both the risks from new products and processes, and their interaction with the environment. The interest was crystallized by a request from the Minister for CEAC's views on the subject, including ways in which public dialogue could be encouraged.

With the assistance of other Council members, a member of Council, Ms. Susan Holtz, prepared the statement that appears in this report as Annex D. The statement draws attention to some of the limitations of risk analysis. It noted that there is a tendency to oversimplify complex scientific questions, and that risk assessment is not reliable as a simple way of resolving contentious policy questions because choices about risk involve ethics and values. In Council's view, the acceptability of any risk involves social and political judgement. Accordingly, while risk analysis or risk assessment may be a useful technical tool for a specific stage in examining a particular risk, it cannot be used to short-circuit the political process of making decisions about the acceptable levels of risk.

Canadian Pesticides Advisory Board

Concern continued among the Council members about apparent inadequacies in the control of chemical pesticides. This concern was highlighted in 1981 by a Council study on "*A New Approach to Pest Control in Canada*". One of the recommendations of that study was the establishment of a separate agency for regulating these substances. While that recommendation was not accepted, other proposals had been made for changes to the institutional structure for regulating pesticides. These proposals included one by New Brunswick to the 1983 Meeting of Forestry Ministers for the establishment of a "*Pesticides Advisory Board*". Shortly after that proposal was made, the Minister asked CEAC for its views on an advisory or regulatory agency.

Ms. Susan Holtz, a member of Council with particular knowledge in pesticide control, undertook to prepare, with the assistance of other members, a statement that focused

on the advisory board alternative. While the paper was being prepared, the federal Minister of Agriculture announced that a study on a consultative process related to pesticide registration would be carried out. The CEAC statement, which appears in this report as Annex E, was completed and forwarded to the Minister of the Environment as a contribution to discussion on the role of any such advisory body, regardless of its institutional level or affiliation.

The statement examined the interests of four broad groups — those of the public, governments, industry, and users — in such a board. It also reviewed concerns that would not necessarily be well-served, the board's limitations, and the gaps that such a board or agency could fill. In Council's view, an advisory board could neither meet the expectations of all interest groups, nor fill all the gaps in pesticides control that appear to exist. The statement included a warning that if an advisory board is set up which does not open the registration process to public input and scrutiny, it may create further distrust of governments' regulation of pesticides.

Northern National Parks

During the latter part of 1982-83, Council carried out a study of northern national parks, with particular reference to their economic aspects. This study was prompted both by concern that further delay might prejudice the possibility of designating some outstanding areas as national parks, and in recognition that the 1985 National Parks Centennial was an appropriate time to complete the northern parks system.

The study that Council commissioned on economic aspects was completed. However, because adequate economic data were not available, the study was broadened to include economic data on national parks in general and covered other strategic considerations. A Council statement, based on the study and other documents, incorporated contributions by all members and was prepared by Mr. Monte Hummel. The statement appears in this report as Annex F.

In the statement, Council urged that an initiative be taken toward completing the National Park System in the North by taking the identified areas to the park reserve stage as a cornerstone for the 1985 National Parks Centennial. Council noted that economics is not the prime objective in establishing national parks, although it is a legitimate and positive factor. The direct and indirect contribution to the tourism industry is substantial, and while the total figures are small compared with southern Canada, they are significant to the small northern communities.

National Marine Parks Policy

Council reviewed the proposed National Marine Parks Policy, which would apply to new marine parks and to the marine component of existing national parks. Members supported the general thrust of the policy. In their view, the policy was an effective instrument, and adoption and implementation of the policy would be a significant step toward protecting representative marine areas as a heritage legacy.

Council's main concerns related both to the problems of multiple use, e.g., providing for the continuation of commercial fishing, and to the need for a complementary plan for implementing the policy. Council urged that an action plan be prepared with specific deadlines for establishing national marine parks. It also noted the need for innovative, cooperative, participatory approaches to working with other levels of government and with the residents of areas that would be affected by the establishment of marine parks.

Proposed Saguenay National Marine Park

The attention of Council was drawn to the dramatic decline of the St. Lawrence beluga population. Over the years, the population had dropped from an estimated 3,000-5,000 to between 300 and 500. The Committee on the Status of Endangered Wildlife in Canada officially declared this beluga population endangered in 1983.

Council visited the Saguenay Fiord area in conjunction with the meeting at Chicoutimi, and members were briefed on the problems of the beluga population and the potential of the area for establishing a national marine park. The current problems contributing to the decline of the beluga population were identified as habitat alteration through a variety of industrial activities and harassment of the belugas by vandals and well-intentioned whale-watchers. Council also noted that toxic chemicals in the water of the St. Lawrence River may be affecting reproduction, but the evidence was not yet conclusive.

Council urged that immediate action be taken in two forms: effective enforcement of the Regulations for Protection of Belugas and steps to protect the habitat through establishment of a National Wildlife Area or National Marine Park Reserve. The long-term goal, in Council's view, should be to establish a National Marine Park on the St. Lawrence at the mouth of the Saguenay Fiord. Council noted that there is support for a national park proposal among local residents and urged that negotiations on establishing a park be started with the Government of Québec.

Public Consultation

Council continued to provide advisory support both to the Minister and Environment Canada in connection with the National Public Consultation Meeting, and to the National Steering Committee of the Environmental Non-government Organizations (ENGOs). On invitation, CEAC representatives attended ENGO meetings and participated in the National Public Consultation Meeting. Council was also invited to contribute an article on the future of citizen participation in environmental issues to the departmental magazine "*Update*". The article, "*The Key to the Future*", prepared by Council member Mrs. Louise Beaubien-Lepage, appears in this report as Annex G.

On an emergency basis, Council also helped with funding the 1983 ENGO National Meeting. Subsequently, Council urged the Minister to make adequate funding available for all aspects of the Department's Public Consultation Policy, and to encourage a greater regional focus for the program. Late in the year, at the request of the Minister, Council agreed to review problems in the operation of the Public Consultation Policy, particularly in relation to ENGOs.

Sustainability of Agricultural Soils

The continued productivity of Canada's agricultural soil has been of concern to the members of Council for some time. It is regarded as one of Canada's priority environmental issues, and concern has also been expressed by individual provincial councils and at assemblies of environmental councils. Council took initial action in 1982-83 by commissioning preparation of an overview of current thinking by soil scientists.

Council also commissioned a comprehensive study to be carried out during 1983-84. Completion of the study, undertaken by Dr. R.A. Hedlin and Dr. D. Kraft of the University of Manitoba, was re-scheduled for the 1984-85 fiscal year. The objective of this study is to prepare, in layman's language, an integrated digest of past developments, current trends, and future policy options regarding agricultural land u and soil degradation problems. In particular, the study is to establish probable future trends on the basis of historical data and evaluate their economic consequences.

Lead in Gasoline

Late in 1982-83, the Minister announced the intention to move toward a reduction or elimination of the lead content in gasoline and asked Council for its advice on alternative ways of dealing with the issue. Members reviewed available documentation, and examined alternatives from a public perspective.

On the basis of available data on the real or potential hazard to human health and to the environment, Council was convinced that there was ample justification for a policy of reducing and eventually eliminating lead from gasoline, and that debate about the precise magnitude of effects should not be allowed to delay action. Council urged that a much more extensive program of public information be carried out to clarify misunderstandings about the compatibility of older cars and unleaded gasoline, and to inform the public regarding the hazards from lead emissions. While regulatory action would be required, particularly to discourage continued manufacture of cars which use leaded gasoline, Council urged that a priority be placed on economic incentives — a different rate of federal tax on refined petroleum products that would eliminate or reverse the current difference in price at the service station between leaded and unleaded gasoline.

Enforcement Policy

Council followed up on the previous year's discussions with the Law Reform Commission by carrying out a preliminary review of Environment Canada's enforcement policies and practices. A number of questions were raised with the Minister including the adequacy of the Department's legislative mandate, the level and consistency of the Department's enforcement efforts, and the need to assist and support private prosecutions. While Council focused particularly on "enforcement" aspects, it was suggested that a broad review of the Department's compliance strategies is needed to assess the relative merits of alternative means of ensuring compliance with environmental standards. Such means would include negotiation, contractual arrangements and mediation.

Environmental Awards and Symbols

The Minister referred to Council for review and advice a proposal developed by the Department for a program of awards and symbols. It was proposed that Council would play a major role in managing the program. Council expressed strong reservations on the proposal. They noted, for example, the inability of Council (because of its limited resources and semi-voluntary, part-time nature) to perform any function in an awards program other than that of providing advice. Members expressed mixed views on the proposal for an "environmentally friendly" symbol for consumer products. In particular, they questioned the resources that would be required to operate the program. Council was more supportive of the proposed awards for outstanding environmental performance by business and industry, but urged that the awards be organized on a regional basis to maximize their impact. Regarding awards to individuals and organizations, Council favoured providing support to existing award programs rather than introducing what could prove to be a competitive program.

Federal Funding of Forest Access Roads

Council was prompted to examine this question by a letter of complaint from a naturalists' organization that criticized the Department for supporting unsound forest management practices through federal-provincial forestry agreements. These agreements included provision for funding forest access roads. It was Council's view that agreements should ensure that any federal funds are spent in an environmentally-sound manner, and that all federal- provincial forestry agreements should emphasize regeneration, protection, research and silviculture rather than access roads designed for harvesting. Council also supported including requirements in agreements that would ensure long-term resource planning, professional forest management, and environmental protection.

Northern Priorities

At the Minister's request, Council agreed to develop a proposal on how a strategy could best be developed on "a sustainable northern economy from an environmental perspective". The proposed strategy would include consideration of environmental and economic priorities in the North, and policy options that should be explored in relation to hydrocarbon development projects.

By year-end Council had discussed the proposal with a number of interested parties, was reviewing available relevant documents, and was considering the possibility of a workshop sponsored by an independent organization that might bring some new thinking to the subject.

Role of Council

Although Council had adopted a revised statement of its role in 1981, this subject was further discussed in 1983-84. Discussion was prompted in particular through discussions at the Assembly of Environment Councils of Canada, and through questions and proposals raised by some of the new members of Council. Debate focused on the priorities that should be given to Council's role as a confidential adviser to the Minister vis-à-vis its public role, and on the emphasis which should be placed on long-term or emerging environmental issues vis-à-vis current or immediate concerns.

Recognizing that different perceptions of Council's role exist among the public, federal officials, and (to a more limited extent) even among members, Council prepared a detailed statement of its "terms of reference". The statement did not mark a major change in the role of Council or its manner of operation. It was essentially a detailed description, based on the original objectives, of the practice that had been established through the years under the direction of several ministers. A particular effort was made to clearly state the ways in which Council had served, and could serve the Minister of the Environment.

The Terms of Reference were developed through discussions among members of Council and between Council and the Minister. The final draft of the statement was forwarded late in the fiscal year to the Minister, who subsequently approved it. The statement appears in this report as Annex H.

Other

Biotechnology

Council continued a watching brief on biotechnology during the year, including briefings on action taken by the Department since CEAC's recommendations in 1982-83. Council still felt that the Department was not giving adequate priority to two important aspects of biotechnology: economic opportunities (forestry, reduced pollution, etc.) and possible adverse environmental effects. In Council's view, Canada conceivably has more to gain from biotechnology than from other more publicized areas of high technology.

Wildlife Export and Import Act

Council received briefings on the draft legislation and reviewed the legislation and the rationale behind it. Council agreed with the need for legislative action and offered to provide support when and if required.

Lancaster Sound

The Minister referred the question of drilling in Lancaster Sound to Council for comment and advice. Council suggested that a firm decision should be made so that area residents and industry would no longer be in a state of limbo in relation to hydrocarbon projects in the area. Council recognized the potential of non-renewable resources and pointed out the established productivity of the area's renewable resources. It was further noted that precedents existed for withdrawing exploration rights. Members proposed alternative courses of action, but the preferred option was a deferral of drilling for a specified period of time, e.g., 20 years, to allow time both to deal with anticipated social and environmental problems, and to take advantage of technological advances.

Youth and the Environment

Discussions were held with the Minister regarding ways to encourage greater involvement by youth in environmental quality matters. Council supported the concept of a national poll on youth expectations in relation to the environment, and agreed to obtain information on relevant youth programs.

Role of the Canadian Wildlife Service, and the Federal Wildlife Policy

Council was briefed on the process underway to review the role of the Canadian Wildlife Service and to develop a Federal Wildlife Policy. Council reviewed the documents and established a working group to study the proposals in more detail when work on the process was further advanced. Council expressed concern about an indication that emphasis on research was decreasing. It noted that a number of other functions and operations, including National Parks and environmental protection, rely on CWS research.

Inquiry on Federal Water Policy

Council critiqued a copy of the draft document "*Towards a Federal Freshwater Strategy*", which was to be distributed by the Inquiry for reference and as a basis for discussion. It also reviewed and discussed the final document, and noted the relationship of the Inquiry to other water-related initiatives, including the development of drinking water quality guidelines. Council made tentative plans for a later meeting with the Inquiry.

Humane Trapping

A review of the issues related to humane trapping was carried out by Council. Members felt that emphasis should be placed on the development of humane traps and trapping methods, but noted that they would have to be practical and meet the needs of trappers, particularly those in remote areas of the country.

Science Policy

Members of Council again expressed concern about what appeared to be the erosion of Environment Canada's knowledge base. Discussion centered on three aspects of science policy: identification of priorities, the assignment of adequate resources, and the role of the Department as a generator of new environmental knowledge vis-à-vis research to support specific policies and programs. Further work on this subject was scheduled for 1984-85.

Environmental Bill of Rights

This subject was discussed with the Minister on two occasions. Members supported some aspects of an "environmental bill of rights", but saw it as only part of a package. Other elements of this package would be an adequate knowledge base, sound policies, and effective enforcement. At the end of the year, Council was reviewing background material and was waiting for new members to be appointed (including one from the legal profession) to provide Council with the necessary expertise for further work on this subject.

History, Status, and Future of Wildlife in Canada

Council endeavoured to interest others in sponsoring or undertaking a project to prepare a book documenting some of the early efforts in managing wildlife in Canada. Although Council did not see such a project as part of its formal function, it noted the dwindling number of pioneers in wildlife research and management. Accordingly, it was suggested that their recollections should be recorded while this was still possible.

Alternatives to Existing Methods of Regulating and Enforcing Environmental Standards

One of the recommendations adopted at the Assembly of Environment Councils asked that CEAC review alternatives such as using contracts, economic rewards, and penalties (rather than the criminal law) as the basis of enforcing environmental standards. Although Council recognized the need for the study, it did not have either the resources or legal expertise to carry out the study in 1983-84. The resolution was drawn to the attention of the Minister in the hopes that the Department could prepare the review.

Public Input to the Process of Establishing and Reviewing Environmental Standards

The Assembly of Environment Councils also recommended that each Council review ways and means of providing for public input in relation to environmental standards. The recommendation stemmed from the recognition that the process should not be a strictly technical matter because of the significant value judgements involved. Council recognized that Environment Canada had made major efforts in this direction through the Public Consultation Policy and other mechanisms, but suggested to the Minister that even more effort be made to obtain public input.

Presentations and Briefings

Briefings were arranged on a number of other subjects as a means of keeping Council members informed on current concerns and issues. Subjects covered in briefings included: Canada-USA relations and the activities of the International Joint Commission, proposed changes to the Environmental Assessment and Review Process, the Strategic Plan of the Québec Region, the program of the Environmental Protection Service, and the work of the Northern Conservation Task Force.

FUTURE PLANS

An effort is made to maintain a balance in the Council's activities between reviews and provision of advice on immediate environmental concerns, and studies of long-term or emerging issues. Although Council initiates some of its activities itself, the first priority in Council's program is responding to requests for advice from the Minister. It is therefore difficult to project a firm schedule of Council's activities several months in advance, much less a full year. On the basis of work underway at year-end and according to other indications, it appears that Council's 1984-85 program will include the following items.

Environment-Economy Relationships

Council expects to continue exploring the complex set of interactions between the environment and the economy, building on the work done to date, including the submission to the Macdonald Commission. In particular, Council is anxious to review the results of studies that have a direct or indirect bearing on the subject.

Environmental Non-government Organizations (ENGOs)

CEAC had organized the first national meetings of ENGOs as a means of improving communication and working relationships between the environmental groups and Environment Canada. In recent years the ENGOs have organized their own meetings, and a good working relationship has developed with the Department. However, the Council has felt that some weaknesses exist in that relationship and is planning a review to identify areas for improvement.

Water Management and Water Quality

Council recognized that water-related issues would be emerging as a major environmental concern of the 1980s. Plans were made for two specific activities in 1984-85, including a review of work underway on drinking water quality guidelines and possible discussions with members of the Inquiry on Federal Water Policy.

Sustainability of Agricultural Soils

The second of two studies that Council commissioned on problems related to land use and soil degradation was originally scheduled for completion in 1983-84, but had to be carried forward into the next year. Council expects that this study will mark the end of work, at least for a time, on this fundamental environmental issue.

Science Policy

Members of Council continued to be concerned about erosion of the environmental science capability in Canada, including that within Environment Canada. Tentative plans were made for another review of the Department's science policy as a follow-up to earlier work done by Council.

Other

Publication of some Council reports has been delayed during the past two years because of the Council's limited resources. A major effort will be made in 1984-85 to bring the Council's publications program up-to-date.

ASSEMBLY OF ENVIRONMENT COUNCILS OF CANADA

Assemblies of the federal and provincial councils have been held annually for several years. The meetings have provided an opportunity for members of the individual councils to exchange ideas, share common problems, learn from the experience of others, and build support for shared ideas and concepts.

The Canadian Environmental Advisory Council hosted the 1983 Assembly, held in Ottawa-Hull. Three CEAC officers (Mr. Tom Beck, Chairman; and Vice-chairmen Dr. Robert Bergeron and Dr. P.F.M. McLoughlin) chaired the sessions. There were three main topics on the program: *"The Public Role in Setting and Enforcing Environmental Standards"*, a report prepared for and presented by the Environment Council of Alberta; *"The Role of Councils"*, a workshop organized by CEAC, which included presentations by four guest speakers; and reports by individual councils on activities in the past year. All provinces and territories were represented, with the exception of the Yukon, British Columbia, Newfoundland, and Prince Edward Island. Generally, the assembly was considered one of the most successful held to date.

Hosting the Assembly represented a major workload for Council, particularly for the Secretariat. The 32 delegates who attended were provided with background program material, summaries of information on all councils, discussion guides for the working groups, simultaneous translation facilities, etc.

A separate, complete report is being prepared on the Assembly. The following is a brief summary of the two main subjects discussed at the Assembly. A copy of the recommendations for action by individual councils has been included in this review as Annex I. No recommendation on the role of councils was adopted because of the varying circumstances of each but a summary of the workshop has been included in this review as Annex J.

The Public Role in Setting and Enforcing Environmental Standards

Mr. Alistair Crerar, Chairman of the Environment Council of Alberta, introduced this subject. The presentation was based on a report prepared for the Alberta Council — *"Environmental Standards: A Comparative Study of Canadian Standards, Standard Setting Processes and Enforcement"*.

Preparation of the report was prompted by discussions at the 1981 Assembly regarding the need for a review of procedures for setting environmental standards throughout Canada. Because of the magnitude of the task, only four provinces were studied — Alberta, British Columbia, Saskatchewan, and Ontario. Canadian federal standards were also compared with standards set in the United States by the Environmental Protection Agency.

The report was reviewed briefly for participants at the Assembly by Mr. Alistair Lucas of Calgary, the principal author. A discussion followed. One of the aspects on which discussion focused was the need to review alternatives to existing methods, i.e., methods based on the criminal law, of enforcing environmental standards. Contract law and economic penalties and rewards were suggested as alternatives which should be considered. A review of alternatives to the present regulatory approach was suggested, partly because of the difficulties being experienced in obtaining convictions when "reasonable diligence" is claimed as a defence.

The second focal point for discussion was the need for more extensive public involvement in standard setting, because the standards involve value judgements as well as technical considerations. While there were some differences in view regarding applicability to ambient vis-à-vis emission standards, there was endorsement of the public right to make a contribution in the setting of environmental standards.

Recommendations regarding the above two aspects appear in Annex I.

Role of Environment Councils

This subject was the main theme of the Assembly, with four of the five main addresses presented devoted to this subject. After hearing these addresses, the delegates divided into working groups to explore specific aspects of the subject and then returned for a final plenary discussion.

The objective of the workshop was not to define a standard role for all councils, but to weigh a range of possibilities. It was recognized that the role of each council would have to reflect the requirements of its jurisdiction and the circumstances of the time.

A three-pronged approach was used in examining the role of councils: the role in relation to the public, the relationship of councils to government departments, and the role in relation to ministers of the environment. These themes were followed in four of the main addresses presented at the Assembly. The speakers were: the Hon. John Roberts, federal Minister of the Environment; Mr. Jacques Gérin, Deputy Minister of Environment Canada; Dr. David Brooks, Marbek Resource Consultants Ltd.; and Dr. A.C. Maniar, Chairman, Manitoba Environment Council.

One aspect that received particular attention in the working groups was the role of environment councils in relation to ministers of environment. It was noted that environmental issues are now in the mainstream of Canadian politics and that under these circumstances councils should re-think their roles. In particular, they should consider how they can strengthen their minister's position in Cabinet.

As noted earlier, a summary of the findings of the Workshop appears in this Review as Annex J.

ANNEX A

MEMBERSHIP

Canadian Environmental Advisory Council

March 31, 1984

Mr. Thomas Beck
Calgary, Alberta
Chairman

Dr. Peter F.M. McLoughlin
Peter McLoughlin Associates Ltd.
Comox, British Columbia
Vice-Chairman

Ms. Susan Holtz
Ecology Action Centre
Halifax, Nova Scotia

Mr. Monte Hummel
World Wildlife Fund (Canada)
Toronto, Ontario

Mr. Trevor G. Jeanes
Balco Industries Ltd.
Kamloops, British Columbia

Madame Louise B. Lepage
Fédération des associations
pour la protection de
l'environnement des lacs
Montréal, Québec

Mr. B.A. Hubert
Boreal Ecology Services Ltd.
Yellowknife
North West Territories

Dr. D. MacKay
University of Toronto
Toronto, Ontario

Dr. T. Hancock
Department of Public Health
Toronto, Ontario

Secretariat

Mr. Max McConnell, Executive Secretary

Dr. E. Fred Roots, Science Advisor

Mrs. Veena Halliwell, Administrative Assistant

Environment Canada
Ottawa, Ontario
K1A 0H3

LIST OF PUBLICATIONS

Annual Review 1973-1974. Part A — Activities 1973-1974 by Arthur Porter. *Part B — Problems and Priorities in the Canadian Environment* by Pierre Dansereau.

Annual Review 1975. Part A — Activities 1975 by Ian McTaggart-Cowan. *Part B — Significant Canadian Environmental Problems* by J.P. Nowlan.

Annual Review 1976. Part A — Activities 1976. Part B — The State of the Canadian Environment 1976.

Annual Review 1977-1978. Part A — Activities 1977-1978. Part B — The State of the Canadian Environment.

Annual Review 1979-1980. Activities 1979-1980. A Decade of Environmental Concern: Retrospect and Prospect by Donald A. Chant. Environmental Assessment and Review Process: Observations and Recommendations.

An Environmental Impact Assessment Process for Canada. Council Report No. 1, February 1974.

An Environmental Ethic — Its Formulation and Implications. Council Report No. 2, January 1975. By Norman H. Morse.

Harmony and Disorder in the Canadian Environment. Occasional Paper No. 1. By Pierre Dansereau. Council Report No. 3, 1975.

Environmental Aspects of Nuclear Power Development in Canada. Occasional Paper No. 2. By H.E. Duckworth, H.W. Duckworth, Arthur Porter and J.S. Rogers. Council Report No. 4, 1977.

Towards an Environmental Ethic, March 1977. By D.A. Chant.

Report of the Second Joint Meeting of Environmental Advisory Councils. May 1977, Fort San, Saskatchewan. Council Report No. 5, March 1978. Produced in collaboration with the Saskatchewan Environmental Advisory Council.

The Management of Estuarine Resources in Canada. Council Report No. 6, March 1978. By Irving K. Fox and J.P. Nowlan.

Reports of the First and Second Meetings of Public Interest Groups with the Canadian Environmental Advisory Council. Council Report No. 7, May 1978.

Ecotoxicity: Responsibilities and Opportunities. Council Report No. 8, August 1979. By Ross H. Hall and Donald A. Chant.

Report of a Meeting between the Public Interest Groups and the Canadian Environmental Advisory Council, May 26-27, 1980. Council Report No. 9, April 1981.

A New Approach to Pest Control in Canada. Council Report No. 10, July 1981. By Ross H. Hall.

Wildlife Conservation Issues in Northern Canada. Council Report No. 11, October 1981. By Ian McTaggart-Cowan.

ANNEX C

A SUBMISSION TO

THE ROYAL COMMISSION ON THE ECONOMIC UNION AND DEVELOPMENT PROSPECTS FOR CANADA

From

The Canadian Environmental Advisory Council

December, 1983

Summary

In Canada, the long-term health of the economy and the environment are essentially the same — harm one and you harm the other. The subject of environment-economy relations thus raises a number of issues of fundamental concern to the Royal Commission. Such issues include:

- What are our obligations to future generations of Canadians?
- What are the ends to which our economic activities are directed? What are our values, and what should they be?
- What are the ecological realities to which the economy must conform?
- How much is enough? What are the demands we can realistically place upon our environment in the light of ecological realities and our obligations to future generations?
- What re-structuring of our decision-making system is needed if we wish to sustain the resource base which supports our economy?

In exploring these issues, which involve the interrelationships of ethics, political strategy and long-term economic policy, we have provided our views with respect to economic policy from an environmental perspective. We have not, at this stage, proposed solutions other than in general terms. We will be prepared, on the basis of studies now underway, to provide more specific recommendations in connection with the discussions planned by the Commission in 1984.

Introduction

The Canadian Environmental Advisory Council (CEAC) is an advisory body to the Federal Minister of the Environment, providing advice on environmental issues and problems, and bringing to the attention of the Minister issues which Council perceives to be of public concern. The Council is an independent body of appointed Canadian citizens. Council develops perspectives on a broad range of regional, national and international environmental issues.

In this preliminary brief, we seek to provide a long range, dynamic and holistic perspective on the economy and on the direction we believe is necessary if we are to maintain a healthy environment. We have sought to identify longer-term problems and issues, as requested by the Commission, in the expectation that once the Commission has developed its issues paper we could respond with more details on these matters. In so doing, we will draw upon our ongoing efforts to further define and understand environment-economy relationships.

It is our view that a direct linkage exists between the long-term health of both the economy and the environment. In Canada they are essentially one. We have an economy that is primarily resource-based and thus environment-based. Impair the environment and you impair the economy.

We believe, very strongly, that the economy must be the servant, and not the master, of our values. We do not exist as people or as a nation simply in order to have an economy. Our economy and our economic development should be among the means to an end, and not ends in themselves.

Our economy must conform to ecological reality. It cannot be based on exploitation of the earth's resources at rates which exceed the capacity of the ecosystem to accommodate the impacts of exploitation. The availability of resources and their sustainability place outer bounds on our economic pursuits.

The ways in which we shape and develop our economy are influenced by the constraints and capabilities of not only local, but of regional and global life support systems. This has become increasingly apparent with the growth in international trade and with the appearance of adverse environmental impacts, such as acid rain, on a global scale. Obviously Canada's economic future must be examined within a global framework, and we suggest, also on a long-term basis.

We believe that the economic activities undertaken must be sustainable in the long term. Our present standard of living is based to a great extent on our natural resources. If they deteriorate so will our real standard of living. Only we can ensure that our descendents will have an opportunity to enjoy the same quality of life as we wish for ourselves.

The above considerations do not add up to a negative approach. There are constraints, but there are also opportunities. The body of scientific knowledge which can be applied to improve the complex of resources on which our economic health depends is expanding exponentially and is creating new areas of possibility. To take advantage of them, however, will require fiscal, monetary and institutional policies and incentives radically different from those which are currently in vogue.

We are also encumbered with a set of values and assumptions which are responsible directly or indirectly for our current environmental and economic difficulties. They need to be re-examined in light of our new knowledge about environment-economy relations. We may need to redefine or rethink our measures of economic activity which currently fail to include "externalized" costs such as pollution of our air, water and soil. We should perhaps revise the concept of Gross National Product as a measure of our success, and think instead of "net human benefit", a measure which attempts to subtract from the total of all goods and services produced by society those activities which generate human or environmental costs. We need to recognize that the earth's resources are finite: non-renewable resources are present only in a certain amount, while renewable resources can only be harvested at a particular level if they are to regenerate on a continuing basis. And we need to rethink the concept of economic growth. Can we realistically expect unending increases in per-capita or even total consumption of the earth's renewable and non-renewable resources, especially in a world where there is already gross inequality in such consumption?

It is with such values and assumptions, some of which are traditional thinking in our society, that this Royal Commission must first be concerned. For it is only when we have agreed upon what it is that we want from our economy that we can then consider the necessary means of adjusting the economy to attain those ends.

The Environment/Natural Resource Base

When the European settlers first came to North America, the supply of resources seemed endless and the environment impervious to damage — there was always more over the hill or down the road. Given that perception, an economic system developed which was based upon the cheap exploitation of seemingly limitless natural resources. While the perception may have been relatively valid historically, it clearly has not been in this century. The result has been damage, in some cases severe damage, to our environment and our natural resource base. We can no longer afford to manage our natural resources with a "frontier" mentality.

It is now well recognized, as our information base has improved, that we have been over-harvesting many of our resources.* Our agricultural practices have resulted in severe damage to our soils, and there are serious doubts as to the long-term sustainability of the soils on which much of our national and export economies are based. In the forestry sector, failure to regenerate forests at a rate that equals the denudation of timber land is threatening not only the future of the forestry industry and our export economy, but also damaging our watersheds, depleting our wildlife habitat and diminishing our outdoor recreational opportunities. The pollution of our waters, watershed damage, and over-fishing in our marine and fresh waters, have resulted in severe damage to our fisheries. Serious concerns have been raised about the effectiveness of our approach to water management, with respect to both quantity and quality. Our wildlife populations have been severely depleted or damaged in some areas, either through pollution, over-hunting, habitat destruction or as a result of other environmentally inappropriate activities. The rate of extraction of hydrocarbons and other minerals, and the environmental and economic impact of our extraction and processing methods are causes for concern.

Each of these resources has its own positive and negative dynamics, regional dimensions, and institutional characteristics. Generalizing about the cause of problems and about prospects is very difficult. What is common to them all, however, is that the development and application of sound policies and practices has been grossly inadequate. The problems have been complicated by jurisdictional issues between and within the various levels of government; and, to a great extent, the effective resource management decisions have been made by the private sector; the large companies sometimes equipped with bureaucracies and systems as inelastic as those of the public sector. The problems have been compounded, historically, with the need to maximize short-term profits and to control resources in order to stay alive financially. Furthermore, many of the more important decisions related to the maintenance of financial/economic health and the nature of Canada's resource development have been made extra-nationally or in extra-national interests.

In addition to domestic issues impacting on our resource base, there are global influences. The "greenhouse effect", for example, to which we ourselves contribute, is becoming defined more specifically. Over the coming decades, certainly 40-50 years, it could affect markedly both the quantity and quality of our resource base, the impacts varying between resources and locations. Greater variations in climatological conditions may also be in store. The long-range transportation of air pollutants, already recongized as a serious problem, will have cumulative impacts on the productivity of many of our renewable resources. Because of the deteriorating nature of the resource base in many parts of the world, there is growing international pressure for Canada to make up the deficit. Over time this will contribute to the need for structural reform in the management and utilization of our resources.

* See List of References attached.

An Appropriate National Goal

Given these interrelated circumstances, what must be Canada's goal? Clearly the goal must be *the evolution of an economy which is consistent with a healthy environment, an economy which is ecologically sound and which may be enhanced by the application of suitable, evolving technologies and management techniques.*

Such an economy would, we believe, have three key characterictics:

a) it would manage non-renewable resources at a rate that would optimize their long-term benefits;

b) it would expand the productivity of the renewable resource base;

c) it would develop institutional, financial and technological means of increasing the efficiency of resource utilization while maintaining or enhancing the quality of the environment.

Some Preliminary Thoughts on Means

Achieving the above goal will call for a number of major changes in the way we manage the economy and the environment. In this initial brief we have focused on one fundamental change: internalizing present economic externalities, i.e. incorporating in the prices paid for goods and services all of the economic costs involved in producing them. Specifically, we should examine with care the distribution of economic rent. Regardless of the institutional mechanics of its collection and spending, economic rents from resource extraction should be reinvested to:

(1) pay for whatever is required to sustain the yield of any given resource;

(2) pay for whatever is required to enhance and improve the yield of any given resource, recognizing that resource use and resource improvement are mutually inter-acting (improve one and you generally improve others), and that biological and economic optimums are not always identical;

(3) in conjunction with the above, provide for the repair of historical damage done by resource extraction.

It is apparent that governments have not consistently reinvested economic rent to adequately meet these requirements. More importantly, it appears that the various levels of government have not consistently exercised the political will and the technical and managerial skill to put in train those processes required to achieve the objectives listed above. Now, when the massive cost of resource rehabilitation is finally being recognized, the impact is proving traumatic.

The Canadian people and their governments must find the political will, the technical and managerial skills, and the organizational and institutional structures necessary to create an economy which reflects and complements a healthy environment. That is the challenge facing us today.

REFERENCES

Barney, G.O., Freeman, P.H. and Ulinski, C.A. *Global 2000: Implications for Canada.* Study commissioned by Environment Canada and publication sponsored by the Canadian Association for the Club of Rome.

Canadian Council of Resource and Environment Ministers (CCREM). June 6-7, 1979. *Forestry Imperatives for Canada. A Proposal for Forest Policy in Canada.* Prepared for the Annual Meeting of CCREM, Kelowna, B.C.

Environment Canada. *Canada Water Year Books: 1975, 1976, 1977-78, 1979-80, 1981-82.* Inland Waters Directorate, Ottawa, Ontario.

Great Lakes Water Quality Board. 1981. *Report on Great Lakes Water Quality.*

International Union for Conservation of Nature and Natural Resources (IUCN). 1980. *World Conservation Strategy.*

McCuaig, J.D., Manning, E.W. January 1982. *Agricultural Land Use Changes in Canada: Processes and Consequences.* Series No. 21. Lands Directorate, Environment Canada.

McTaggart-Cowan, I. October 1981. *Wildlife Conservation Issues in Northern Canada.* Report No. 11. Canadian Environmental Advisory Council.

Pearse, Peter H. September 1982. *Turning The Tide. A new Policy for Canada's Pacific Fisheries.* The Commission on Pacific Fisheries Policy. Final Report. Department of Fisheries.

ANNEX D

A Statement by the Canadian Environmental Advisory Council
On
ACCEPTABLE RISK

Prepared by Ms. Susan Holtz,*

October, 1983

Preface

This statement was prepared by a member of Council, Ms. Susan Holtz, following several discussions of the subject at council meetings, and a request from the Minister for Council's views. There is widespread public interest in the subject of "risk", particularly risk assessment and/or risk analysis — the techniques or processes leading toward the definition of levels of risk which the public may be asked to accept. This statement has been prepared as a contribution to public debate on the issue; debate which, in the view of Council, is an essential element in the process of defining the acceptability of risks.

The main thrust of the paper is to highlight some of the limitations of risk analysis. The danger is that risk analysis will be misapplied or used where it is not appropriate. As a technical tool, it has a tendency to oversimplify complex scientific questions. It is also unreliable as a quick and simple means of resolving contentious policy questions because choices about risk involve ethics and value preferences. Risk analysis in its present applications may ignore the fact that ultimately the acceptability of any risk is a social/political judgement, and the political process of making decisions about risk cannot be short-circuited.

Introduction

On several occasions during recent years, Council has touched briefly on the subject of "acceptable risk". A statement by Council has been prompted by two circumstances: the current high level of interest in the topic, and, more specifically, a request from the Minister of the Environment for advice from Council on the subject.

This statement is not an in-depth review of the techniques developed or under development. It is, rather, an overview of the place of risk analysis in the whole process of establishing the levels of risk used as the basis of regulation and policy decisions. It may appear to be an unduly critical view, but Council is concerned that the social implications of risk analysis be given consideration at least equal to that accorded its technical aspects.

*Member, Canadian Environmental Advisory Council.

Risk analysis has been described as a "growth industry". Books are being written, papers presented, and conferences held on the subject. There is obviously a perceived need, particularly by those responsible for regulation, to develop an organized approach to defining and weighing risks, and to find some means of establishing what, if any, levels of risk are acceptable for particular activities in society. In the rush to come to grips with these questions there is a danger that a relatively simplistic, technical approach may be adopted, an approach which does not give proper recognition to the inadequacies in our scientific knowledge, and, even more important, to significant ethical considerations. The latter are an essential, perhaps the essential element in arriving at any decisions about levels of risk. Failure to recognize these concerns will lead to misunderstanding and feelings of alienation between government agencies, industry, and the general public. Disagreement about risk is inevitable, but the process of making decisions about its management can and should be a more constructive one if these considerations are recognized.

Weaknesses of Risk Assessment

It is critically important for both regulators and the public to understand that risk assessment as a technique involves uncertainty at various points in its procedure. Risk assessment cannot be used as an objective, scientific tool to cut through the public's "emotional response" to perceived risk. This has been the promise of some promoters of the technique, but it is based on two false premises: (1) that risk assessment can be scientifically certain and objective; and (2) that the technique can rationally resolve issues which are fundamentally disputes about values or ethics. Both of these incorrect assumptions are discussed in greater detail below.

Scientific Uncertainties

To understand why risk cannot be assessed without scientific dispute, it is necessary to be clear about what risk is. Risk is a technical term: RISK equals HAZARD times PROBABILITY. The hazard is the harm that might occur; for example, cancer, drowning, or soil erosion. The probability is the likelihood, often expressed in numerical terms, of the occurrence of that harm. To illustrate: crossing the Atlantic by ship can be done in an ocean liner or single-handed in a small boat. In both cases, the hazard is the same: drowning.

However, the probability is much greater in the small boat, and therefore the probability factor makes the risk greater.

There can be scientific uncertainty about both the hazard and the probability. For example, it may be uncertain whether a substance causes cancer at all. In that case, the hazard is not understood. In another instance, it may be agreed that the substance is a carcinogen, but the dose-response rate is under dispute. The probability of harm, therefore, is unclear. Moreover, the uncertainty may be complicated by such factors as there being different responses or response rates in different populations and age groups, or different exposure pathways; or there may be synergistic effects which are not well understood.

The above can be illustrated with a much-studied example: a major accident in a nuclear power reactor. In this case, there are significant uncertainties about all of the following factors which are related to probability: likelihood of a particular part or system failure; failure sequences; the occurence of various meteorological conditions; and the specific pathways of exposure of the local population to released radio-active materials through food, water and air. Uncertainties about the hazard relate to unresolved questions about the health effects of low levels and various types of ionizing radiation, especially with reference to different age groups and in conjunction with other factors, such as smoking. Uncertainties about the amount and type of radioactive materials released, and the exposure of workers during a clean-up operation, relate to hazard and probability.

Each of the above points of uncertainty involves making assumptions or calculations, and some of these could differ from equally defensible statements by several orders of magnitude. There are similar complexities in assessing risk in any real-world situation. As a result, the summary of a risk assessment in terms such as "the probability of harm to an individual from (x) is the same as smoking two cigarettes a day," although sounding authoritative, in fact has an extremely shaky base of data and assumptions.

Moreover, this use of risk assessment tends to obscure rather than illuminate the underlying scientific controversies which may be involved. Who could tell, from a risk assessment of nuclear reactor accidents, that the effects of certain types of radiation exposure on different age groups is a matter of ongoing scientific debate and investigation? And yet, new research in this area could have great importance for a risk analysis of this energy source. Only those already knowledgeable about the issue are in a position to challenge the assumptions contained in the calculation, and then only if the assessment is unusually explicit in stating its assumptions. This makes a critique of the conclusions of an "objective" assessment of risk an activity for only a very technically well-informed few. Risk assessment, thus, at best, can decrease the accessibility of debate, and, at worst, can be manipulatively used to justify almost any conclusion the practioner wants.

This weakness is, of course, true of any technical tool, including computer models, statistical analyses, and so forth. We do not on that account avoid sophisticated techniques in environmental matters, nor should risk assessment be dismissed either. For one thing, its use is not new in fields such as engineering, where it is recognized as a useful tool for comparing the safety of different design approaches.

However, risk assessment must be used appropriately. What "appropriate" means brings up a discussion of the technique's other great inability: its powerlessness to resolve disputes concerning values.

Ethical Problems

Practitioners of risk assessment sometimes attempt to reduce risks to a common denominator — e.g., person-days of work lost — in order to compare risks. This approach makes the assumption that everyone is an "average" individual with equal susceptibility to the risk, and with equal benefits derived from the activity in question. Of course, this is not an accurate representation. Because of the inaccuracy of the assumption about "average" costs and benefits, it is also an ethically indefensible position. When risks are compared for a society, it is essential that they be similar risks — in the distribution of possible harms and benefits among people affected, including future generations, and similar also in qualitative dimensions including voluntariness, irreversibility, and potential for catastrophe.

Generally, and perhaps disappointingly, the proper use of risk analysis appears to be quite limited. What can be attempted is a risk assessment which identifies the particularities of alternative courses of action. The costs and benefits to any specific groups must be clearly identified, along with any special qualities of the risks involved. After that, an ethical assessment should be done as part of the analysis.

One of the most difficult ethical questions raised is, essentially, the right of society to allow or inflict possible harm on individuals and groups who have not been consulted, or who have not been provided with sufficient information on which to base an intelligent decision, or who consciously prefer a different course of action.

In other fields, for example the criminal justice system, our society goes to great trouble and expense to avoid harming the innocent. Although this protection of the innocent individual is sometimes at the expense of failing to protect society from the criminal, it is accepted because in our political tradition we place a strong emphasis on individual rights. Indeed, the concept of a bill of rights lays stress on the absolute nature of certain rights regardless of any decision of the majority to abridge them.

On the other hand, the rights of individuals are considered to have some limitations due to concerns for the overall good of society. One example is the right of the state to expropriate property; another relates to the suspension of normal individual rights under emergency conditions. The point here is that the issue is not simple, either in theory or in practice.

However, the most important ethical point that must be recognized is that people will weigh risks and benefits differently, sometimes dramatically so, depending on their individual value systems. Individuals, even geographic neighbours, will not necessarily react in the same way to a proposed development which has a direct and immediate impact on them. In a broader context, those same neighbours may make different assessments of the overall risks and benefits to society as a whole from a policy or project which will have no direct effect on their own lives. It should be expected that some people, both personally and as an opinion about policy options, will prefer the costs and benefits of burning wood, for instance, to the costs and benefits of electric heat from nuclear reactors — and that others will assess the trade-offs very differently. There is no reason at all why everyone should think the same way about these options.

Hence, the term "acceptable risk" is very misleading. One must always specify acceptable to whom, and that implies a conscious decision with all the relevant information available.

Nor does actual behavior necessarily reflect the optimum course of action that could be chosen for society. In the case of a consumer buying a car, the mere fact of purchase does not necessarily imply that the product, in the buyer's mind, is safe enough, just that the trade-off is the best available.

As a bottom line, then, there is no short-cut through the usual political process of laboriously assessing options. All judgements about risk are based on values as well as on facts. It follows that it is incorrect to think that if only people were more rational, technical risk analysis could provide us with quick and easy decisions about the right course of action on such contentious issues as chemical spraying or nuclear energy.

Conclusion

The value of a broad risk assessment as a means of developing or justifying policy is questionable. This is particularly true of attempts to compare the risks of different types of activities, such as the familiar, immediate, and voluntary hazards of skiing or auto travel, with those posed by uranium tailings or pesticide spraying. The inscrutability of such calculations tends to make people feel — correctly — that their opinions are being manipulated. As well, for reasons explored above, significant ethical considerations are ignored in such comparisons.

On the other hand, public debate is of better quality if those taking part are aware of, and have sorted out for themselves, the acceptability of various kinds of risks. It is sometimes a fair criticism that people concerned with particular hazards have a limited perspective on risks generally. This criticism can apply to risk managers and regulators as well

And just because the discussion concerns values doesn't imply that no meaningful exchange can take place. New information can cause individual and public perceptions to shift. Values themselves can be challenged in a rational dialogue by reference to their contradiction of other fundamental concerns such as consistency, fairness, or economic benefits for oneself and others.

It is our belief that better public understanding of risk, risk assessment and analysis, and the management of hazards is needed. This should be generated through a process of self-education and non-threatening discussion involving the general public, and especially those most concerned with environmental hazards. The most obvious groups whose input and understanding are particularly required include environmental activists, government officials, industry representatives, and legislators; and strong efforts should be made to encourage their involvement in debate about the assessment of risk in society. This process of discussion and learning may have to be a continuing one, but it is critical that an initial level of understanding be reached before any firm policy is established on acceptable levels of risk, and on the use of risk analysis to establish those levels.

A Statement by the Canadian Environmental Advisory Council

On

ASSESSING PROPOSALS FOR A CANADIAN PESTICIDES ADVISORY BOARD

Prepared by: Ms. Susan Holtz**

March, 1984

INTRODUCTION

The Canadian Environmental Advisory Council was requested by the Minister of the Environment in November 1983, to comment on the establishment of an advisory board on pesticides*. While this discussion paper was being prepared, the Minister of Agriculture announced that his department would be looking at a consultation process for pesticide registration. This paper was completed as a contribution to discussion about the role and usefulness of any such advisory or consultative body.

Several recent events have contributed to the current interest in making changes to the pesticides registration process. At the meeting of Forestry Ministers under the Canadian Council of Resource and Environment Ministers in the fall of 1983, New Brunswick brought forward a proposal for an advisory body. This proposal was based on its own experience and that of other provinces and the United Kingdom. Another significant event was the Nova Scotia herbicide court case. The outcome of that case made it clear that one of the very few avenues for input from private citizens on the use of agricultural and forestry chemicals, namely the courts, was perilous in the extreme for anyone with limited financial means. At the same time, the extraordinary support the Nova Scotia plaintiffs received demonstrated that many of the public are not convinced that legally registered pesticides are safe enough. Since Canada's regulatory decisions generally follow U.S. decisions, events like the scandal following the Industrial BioTest Laboratories' falsification of test data and the recent irregularities in the U.S. Environmental Protection Agency's decision- making procedures (closed-door meetings between industry and staff on chemicals under review) indicate that the public has good reason to be concerned. It is not surprising, therefore, that many people, including federal and provincial cabinet ministers, government officials and environmental groups, have stated that there should be some serious exploration of alternatives to the present system of pesticide registration.

POSITIONS TAKEN BY THE CANADIAN ENVIRONMENTAL ADVISORY COUNCIL IN THE PAST

The Council is a group of individuals from different backgrounds and with a wide range of expertise who are appointed to advise the federal Minister of the Environment. Since at least the mid-1970's, the Council has spoken out about the pervasive hazard posed by toxic chemicals in the environment. Two of Council's reports have been devoted to this topic: *Ecotoxicity: Responsibilities and Opportunities* by Drs. Donald Chant and Ross Hume Hall, which addressed the broad issue of how the environment is being affected by chemical poisons; and, more recently, a report by Dr. Hall on one category of these toxic substances, pesticides. In that latter report, entitled *A New Approach to Pest Control in Canada* and published in 1981, Dr. Hall examined the difficulties of comprehensively testing the safety of all the pesticides registered in Canada, and concluded that, because of the numbers of inadequately tested chemicals that are now in use, a serious review of their safety would not only be prohibitively expensive but also physically impossible in view of the limited number of laboratories and technicians that are available in this country. Instead, he proposed that the only workable approach to controlling the use of potentially dangerous pesticides lies in developing an agency which reviews and mandates the safest pest control strategies possible. These would primarily include specific biological pest controls and integrated pest management. The latter focusses on the application of in-depth knowledge of the pest's life cycle and can include cultivation practices, the encouragement of natural predators, and a limited and precise use of biological and chemical agents.

Besides pointing out the difficulties of testing the more than 600 pesticides in use now, Dr. Hall's report also documented the problem of the diminishing effectiveness of chemical controls on target pest populations. This increasing pest resistance makes reliance on chemicals an ever more expensive and, ultimately, an unsustainable strategy.

* "Pesticides", in this paper, refers to chemicals used to control any species of plant or animal which can pose a threat to human endeavors, primarily forestry and agriculture. These pests include plants which are considered to be "weed" species, and the concept of "pesticide" therefore includes herbicides.

**Member, Canadian Environmental Advisory Council

It is Council's belief that unless there are alternatives to chemical pesticides which are effective and reasonably cost-competitive, the economic pressure on primary producers in forestry and agriculture will mean a level of continuing use of chemical pesticides that will overwhelm regulatory efforts to cope with safety. Consequently, Council stresses that the most important step in reducing the amounts of pesticides used must be the preferential development of alternative control strategies, including the development of institutional support for these strategies such as protocols for testing and registering biological agents. Reliance on making regulatory procedures more stringent is only a small part of the answer to the toxic chemicals problem. This is not to say, however, that there is no role for a pesticides advisory board.

BASIC QUESTIONS IN REGULATORY REFORM

With Council's position, stated above, in mind, let us turn to the issue of regulatory reform and look specifically at what a pesticides advisory board might do, and at what it could not do.

There are three basic questions about a pesticides advisory board which should be addressed: first, *"What interests have a stake in this proposal, and are they legitimate interests?"*; secondly, *"Are there drawbacks to this proposal that are not immediately apparent?"*; and, finally, *"What could a pesticides advisory board do that isn't happening now and should be?"*. In the remainder of this paper we will address these questions.

The Interests Behind a Pesticides Advisory Board

A large number of interest groups could be identified, but they can be amalgamated into four broad categories: the general public, and in particular voluntary environmental groups; governments, which are expected to regulate and control pesticides; the pesticides industry, embracing manufacturers, distributors and professional applicators; and, finally, the users, ranging from major corporations to home gardeners. The interests and concerns of these groups form a complex and unstable matrix. Depending on the issue, they may be in conflict, in partial agreement, or in total agreement in regard to a pesticides advisory board.

The Public

There is a widely-shared public perception that pesticide safety is not sufficiently scrutinized in the existing registration/review procedures. (The registration process is the responsibility of the Department of Agriculture, with input from the Fisheries Department, Health and Welfare, and the Department of Environment.) Many past incidents, from the Industrial Biotest Laboratories (IBT) scandal to the recent ethylene dibromide (EDB) scare, tend to back up this belief. Whether or not this is now an accurate assessment of the situation is nearly impossible to determine however, because the registration of new chemicals is carried out entirely in-house. Present procedure includes no formal avenue for outside peer review or input from the general public; there are no clear, published criteria for registration or for the initiation of a review of a chemical; and the data on the chemicals themselves and their safety records in actual use are not easily available to the public.

This lack of openness has two important negative effects. First, it deprives the regulators of outside information, experience, and values. Secondly, it contributes to the erosion of confidence in public institutions, especially regulatory agencies. The excluded public feels, not unnaturally, that in the absence of outside scrutiny the regulators' perspectives are all too likely to be unduly influenced by those they regulate. The human tendency for people in constant working contact to mutually influence one another by itself would account for this, even without any other convergence of interest.

Environmental non-government organizations (ENGOs) and people in agreement with these groups' concerns about the safety of chemicals and the value of public involvement in environmental decision-making, may therefore support the proposal for a pesticides advisory board because they see such an institution as a positive step in addressing the issues of pesticide safety, public input, and public confidence.

Governments

Governments, or specific government agencies, are quite likely to be in favour of some sort of pesticides advisory board. This is because — without pointing the finger at any particular government or specific agency — governments as institutions have interests of their own, apart from the representation of their various constituencies' interests, in pesticide regulation. For example, it does not necessarily imply a cynical view of politicians to say that no politician likes a situation which (a) is characterized by scientific disputes and serious differences about values, and (b) requires a choice — for which the politician is accountable — of one of various controversial courses of action, all of which have economic as well as other consequences. These circumstances, which are characteristic of pesticide issues, create the potential for a situation in which a politician may regard an advisory board simply as a means to take some of the pressure off governments by adding another body, visible to the public, to the decision-making process. Acting on the recommendations of such a board would not only leave the government of the day less nakedly responsible, but would also lend expert weight to the decisions made. Thus, for the politician, no matter what he or she feels about pesticide use in general, a pesticides advisory board offers few liabilities and many advantages.

There are many possible models for a new agency. Factors which are particularly important in determining any advisory board's biases and effectiveness are the nature of its membership, its resources and mandate, and its institutional

independence. These elements can be structured, either deliberately or accidentally, to create a body that is credible, independent and constructive, or, on the other hand, one which gives the appearance of independence but whose recommendations are unlikely to rock the establishment boat. The fact that an advisory board can inadvertently be created which falls anywhere on the scale from ineffective to constructive must be recognized at every step of the planning stage, and every effort made to create a body with a genuinely useful role to play.

It must be emphasized that decisions about pesticide use, involving assessments of public and worker safety, of available alternatives, and of accidental harm to ecosystems, are values questions, not merely technical matters. Such decisions properly belong in the domain of public affairs, with governments responsible for the outcome of policy. It is inappropriate for politicians to try to duck such responsibility, although it is perfectly acceptable to honestly seek advice from a wider range of opinion than that provided by bureaucrats. A pesticides advisory board, while it can legitimately open up the decision-making process, must not be allowed to deflect the responsibility from government for developing and carrying out a clear and consistent policy on pesticide decisions — a situation which is far from the case at present.

Industry

The third interest group is the pesticide industry. For the industry, a pesticides advisory board may be a double-edged sword. It could make pesticide registration more difficult and costly, increasing the cost of some pesticides, and could conceivably take or keep off the market a number of products. On the other hand, an independent advisory board might allay some public fears about the use of chemicals, and thus, in the long run, make the use of registered pesticides more acceptable. Even in the short-term, manufacturers of good products should benefit from being able to state that their pesticides had passed the new advisory board's scrutiny.

It should also be recognized that the pesticides industry is reluctant to make the registration process a more open one partly because of legitimate concerns about proprietary information. Since pesticide registration is now quite expensive, it is understandable that a company which takes the financial risks involved does not want anyone else to be able to profit from its data. Such fears, which must be addressed directly in the setting up of a pesticides advisory board, nevertheless cannot be allowed to keep the process as closed as industry has succeeded in making it in the past.

Users

The last category is pesticide users, and this group's interests are undoubtedly the most mixed and even contradictory of all. For some, such as home gardeners, a main concern is that of health and safety; greater openness in the registration process and a more rigorous scrutiny of pesticides would presumably be welcomed by these consumers. For others, such as pulp companies or utilities using herbicides on power line rights-of-way, the decision to use chemicals is an economic one, and those actually making the decision are not the same people as those exposed to the health risks. For this group, the main concern would be the economic impact of the decisions about pesticides that a new advisory board could influence. This interest is closely allied with that of the pesticide industry, at least so long as pesticides can provide a relatively cheap (or subsidized) solution to their particular pest problems.

For another user group, however, the situation is more ambiguous. In this category are the farmers, small woodlot managers, plant nursery workers and others who believe that their livelihood is tied to their continuing use of pesticides, but who also, along with their families, are most likely to be exposed to the chemicals and to suffer the health consequences that might arise from accidents or high levels of exposure. (This conflict is also experienced by plant workers in the pesticides manufacturing industry, which, however, is not large in Canada.) At the personal level, the response to this situation can range from reluctant resignation to vehement denial of there being any health hazard, and may include, in some cases, a decision to reduce chemical use regardless of economic consequences. Regardless of these varied individual responses, though, it should be clear that the greatest benefits from the development of safer alternatives to chemical pest controls would go to this group of users. A pesticides policy directed preferentially to this end would almost certainly receive broad support from this group, though whether a pesticides advisory board would be seen as important would depend on both the individual's own assessment and the board's mandate and role.

Concerns Not Necessarily Well-Served by a Pesticides Advisory Board

There are other problems which, if not carefully thought through in the setting up of a pesticides advisory board, could be made even more difficult to solve than they are now.

One such concern is the Canadian Environmental Advisory Council's stress on developing alternatives to chemical pesticides, a priority which is shared by most ENGOs as well as by many farmers and foresters who would like to reduce their own exposure to chemicals and the amount of money spent for them. Advice by an advisory board on regulatory changes won't shift the emphasis in pesticide policy toward alternative pest control strategies. In Council's view, the provision of advice on alternative strategies needs to be explicitly incorporated in the mandate of any advisory board, as a component of a policy of sustainable resource use in forestry and agriculture.

Another concern, particularly of scientists and regulators, is that pesticides which pose the greatest risk may not receive the most regulatory attention; or even that some of the

resources committed to pesticide regulation could be better allocated to dealing with other toxic substances. The fear here is that a pesticides advisory board would be more likely to respond to public pressure about certain chemicals than to technical assessments of where the worst problems might lie. The worst that could happen would be a serious misallocation of resources which could result in increased, rather than reduced, public risks.

Finally, there are a number of related concerns which can be partially summarized as "Would a pesticides advisory board really make much difference — enough to justify the effort?". This dubiousness about the value of yet another government agency can be felt in many quarters. Pesticide registration is a narrow topic, and bureaucrats may well wonder what a small and resource-limited advisory board could do that the larger corps of full-time scientists and other civil servants can't.

Experienced environmental activists, on the other hand, will also query whether an additional government body, based in Ottawa, can be of any use in meeting their goals, such as stopping the use of a particular pesticide, or its use under certain local conditions. If the addition of a pesticides advisory board merely changes the arena where pesticide decisions are made without making available an avenue for public input and/or the resources to allow such participation, the new agency will excite cynicism rather than support. For example, public hearings in Ottawa such as those of the National Energy Board are prohibitively expensive for any environmental group in the country outside of southern Ontario and Montreal to attend, let alone to participate in as intervenors. The plaintiffs and their supporters in the Nova Scotia herbicide case, who raised more than a hundred thousand dollars in that local situation, could not have done anything remotely comparable for Ottawa hearings. This is partly because the organizational support — telephones, typewriters, volunteer time, food and lodging — is cheaply available to un-funded citizens in a local situation, and also because these essentials, plus financial aid, are easier to solicit for a situation where the outcome is local and immediate. In all cases, to increase the need for the public's participation without allocating the resources to make it meaningful, is to invite resentment. And this is all the more so if it is not a matter of one special instance, but is instead a regular procedure.

Limiting Expectations

From the above discussion, it is clear that many expectations are likely to be loaded onto a new pesticides advisory board, and that not all of these will be met, not least because some possible functions are in conflict with each other. Let us look at what is impossible or constrained for such a board before turning to the last question of what it might do that is not presently being done.

- ***Assurance of pesticide safety:*** Unfortunately, the major public concern about pesticides — their safety — cannot be comprehensively addressed by a pesticides advisory board. The thorough testing and review of all existing and new pesticides is beyond the capability of the present government departments regulating pesticides, let alone the smaller resources of an advisory board. An honest assurance of the complete safety of all registered pesticides is not achievable by such a body, and should not be held out as one of its objectives.

- ***A new public forum for local pesticide issues:*** Although there are many ways an advisory board can increase public input into pesticide decisions, including by representation on the advisory board itself, there are limits to this role. In particular, a federal advisory board is poorly situated to provide an alternative forum (alternative to, for instance, a provincial or local inquiry or hearing) for specific local decisions about which interest and feelings may be very intense, and it is unrealistic to expect a pesticides advisory board to provide this.

- ***Rationalizing hazard management vs. amplifying special concerns:*** The job of priorizing pesticide issues in order more rationally to allocate regulatory resources involves a very different approach from making heard specific concerns of scientists or others about particular chemicals — drawing attention to new epidemiological data, for instance. One role involves placing chemicals in appropriate contexts; the other making particular pesticides stand out from their context for some reason, whether scientific, ethical, or whatever. An appreciation of both activities is necessary in pesticide regulation, but for an advisory board to try to concentrate on both equally is to risk cancelling out its effectiveness. A division of labour is called for. It should probably be the place of government regulators to develop priorities, and of an advisory board to pick out exceptions, overlooked data, etc. An advisory board whose main function is bringing new facts and outside perspectives to the regulatory process should not at the same time be expected to maintain a public posture of rationalizing and priorizing those same concerns.

Regulatory Gaps Which a Pesticides Advisory Board Could Fill

Not all of the inadequacies of the pesticides regulation process require establishing a pesticides advisory board for their improvement, although in some cases such an agency would be well-placed to fill a present gap. The sole function which a pesticides advisory board could uniquely perform is that of bringing people who are not government officials into the formal regulatory process. The problem areas which an advisory board could effectively address come under two general headings: procedural improvements and policy/data inadequacies. The former involve the lack of access and openness in the regulatory process, while the latter have to do with

insufficient emphasis on, or a lack of clear ways of handling, particular information. These two areas do, of course, overlap, and the following categorization is convenient, not rigorous:

Procedural Improvements

- ***Departmental conflict of interest:*** At present, one of the commonest criticisms of Canadian regulatory procedure, and a prime source of public cynicism, is the perceived conflict of interest situation for the Department of Agriculture. That department has final regulatory authority, but their constituency is made up of the sellers and users of pesticides rather than those whose prime concerns are human health and the environment. A pesticides advisory board situated within the Department of the Environment to advise the Minister of the Environment and/or his or her officials, or else structured to advise all federal agencies involved in regulation, would at least add an outside element to the situation.

- ***Public representation:*** It is obvious that the composition of the advisory board's membership will determine, in large part, whether this agency is perceived to be, and is in fact, representative of the interests of the public who have hitherto had no formal role in the regulatory process. Putting well-qualified people who have credibility with both ENGOs and the scientific community on the board is one of the cheapest and most effective ways to open up the regulatory process.

- ***Public hearings:*** There are circumstances when it would be useful to open the door more widely to input from the various concerned publics, such as on broad policy matters or for a particularly controversial pesticide like 2,4,5-T. At present no agency does this, and a pesticides advisory board could be empowered to hold public hearings on such matters.

Policy/Data Inadequacies

The following are some key areas in which a pesticides advisory board could be the "lead agency", could review the work of other agencies, or could provide the main conduit for input from a broader public:

- ***Risk policy:*** At present, there is no articulated policy on pesticide risks which sets out criteria which could be used to discriminate among chemicals, clearly allowing registration in some cases and not in others. Such a policy would not eliminate controversy about pesticide use, but could at least provide a framework for discussion and an increase in regulatory consistency.

- ***Advocacy of "least-risk" strategies:*** In energy planning, one aspect of risk assessment which has received much attention involves comparing the risks of all alternative courses of action. However, such comparisons do not appear to have been done in pesticide regulation. At present, for instance, no agency makes a "least-risk" assessment of pest control alternatives, and no one in the regulatory process is an advocate for integrated pest management and biological controls as safer replacements for particular chemical agents. Nor is there any clear policy which formally weights the significance of the availability of alternatives in considering, or re-considering, a pesticide's registration. As noted for energy planning, the availability of alternatives does appear to be a routine consideration in other regulatory areas; for example, one of the factors which led to the ban on urea-formaldehyde foam insulation was undoubtedly the availability of equally good if not better alternatives. On the other hand, asbestos use is much harder to restrict because there appear to be no good substitutes. Making an assessment of the risks of various means to a desired end seems to be a useful alternative to the rather unrealistic "safe vs not-safe" decision implied in present-day pesticide regulatory practice.

- ***Initiation of a registration review:*** No published criteria exist which would mandate the review of a chemical's registration if new information about it comes to light; there is no avenue for the public to initiate such a review; nor is there any way to be sure that new information on registered pesticides is routinely sought and reviewed. A pesticides advisory board could look at policy for all of these areas.

- ***Random audits:*** There is not, at present, any way to check on the rigorousness of pesticides evaluation procedures; and while it is true that re-checking data may be costly and largely unnecessary, the IBT scandal is reason enough to call for some method of randomly auditing pesticide registration data used in Canada. Initiating and/or overseeing such random audits could be one function of a pesticides advisory board.

- ***Pesticide de-registration based on actual use data:*** An important weakness in pesticide registration is the lack of a formal feedback loop whereby data on the actual use, and mis-use, of the pesticide is collected and evaluated. There should be, although there are not, systematic, ongoing information requirements for monitoring accidents and use under inappropriate conditions, occupational health data from manufacturers and users of pesticides, and damage to non-target species. Such information is not altogether lacking, and may be available to regulators informally. What is absent, however, is a policy of making available, and reviewing, such data in light of established, rigorous criteria for pesticide use restriction and de-registration. A pesticides advisory board could develop or review such criteria.

  The reason that action at the level of de-registration or restriction is necessary is that pesticide risks, like other risks, are a product of the hazard multiplied by the likelihood of its occurrence. Unlike rare, catastrophic events such as nuclear reactor meltdowns, the risks from pesticide

use are mainly the result of how widespread the use, and mis-use, of these poisons has become. Mishaps and accidents seem to be very common. Logically, then, regulatory efforts to contain the overall risk presented by the use of pesticides should evaluate what is actually happening with regards to the amount and consequences of accidental exposures and contamination. If the frequency of these events is high, then the risk is correspondingly high, and regulatory action should be forthcoming.

It may be argued that any necessary regulatory action can be taken by provinces or individuals now through the legal system, but some of its inadequacies in relation to mis-use were indicated in the judgement on the recent herbicide case in Nova Scotia. In that case, testimony on previously observed mis-use was not considered relevant to the question of current or proposed use. Of particular significance is that evidence of mis-use led to no regulatory change, perhaps because of the absence or inadequacies of policies and criteria. A pesticides advisory board could not serve any para-legal function, but it could establish criteria and recommend policies through which evidence gathered from actual use, including accidents and mis-use, would lead to regulatory change — to additional restrictions and, if necessary, to de-registration.

Conclusion and Summary

To summarize, then, there are pressures which come from a variety of different interests to create a pesticides review board. Some of the expectations about such an advisory board are in conflict or may be unrealistic. In its present state of being a concept rather than a reality, it can be all things to all people, but in actuality it will serve some interests and not others. The determinants of what it is and how it will function are a matter of its composition, i.e., who is on it; its resources; its structural independence, i.e., the size of its staff, the length of appointments, etc.; and its mandate. These things are all political decisions. The question of whether any such board will be a "good thing" or a "bad thing", however, will depend more on the general perspective of those looking at it than on any objective performance criteria, for the interests of those involved in pesticides issues are in many cases absolutely divergent. Put another way, the creation of a pesticides advisory board would, willy-nilly, serve someone's interest, if only that of government in deflecting public criticism of present procedures. The issue this paper addresses is whether, from Council's point of view, there are any useful roles a pesticides advisory board is needed to fill.

The answer is somewhat equivocal. There are, indeed, in Council's view, weaknesses in current pesticides regulation, both in procedures and in policy content, or lack thereof. A pesticides advisory board could play an important part in improving the situation, although probably other ways to address some of the problem areas could be devised. The one situation where a pesticides advisory board could make a unique and positive contribution is to the present lack of outside review and regular input from the concerned public to the whole registration and review process. This would be an important improvement.

However, there is another side to this. If a pesticides advisory board is set up in the expectation that it will provide a channel for public input, that it will be an amplifier of various public concerns about pesticides, it must have the resources, the personal desire, and the mandate to tackle some of the problem areas in both policy and procedure which are identified in this paper. If it is created in such a way that it is unable or unwilling to carry out this function of opening up the registration process to public input and scrutiny, it would be far better to try to improve present regulatory inadequacies by some other means than to use taxpayers' money to set up a new, high profile government body that can't, or doesn't want to, do the job.

If public expectations of a new regime in pesticide regulation are raised by the establishment of an advisory board, and the high expectations are subsequently dashed by the lack of meaningful results, there would be a further loss of government credibility. The level of public unease, or outright distrust, of government's handling of pesticides is such that establishment of a pesticides advisory board without careful planning and extensive consultation, would be, at best, a long-shot gamble with the credibility of government in relation to pesticides at stake.

A Statement by the Canadian Environmental Advisory Council (CEAC)

On

COMPLETION OF THE NATIONAL PARK SYSTEM IN THE NORTH

Prepared by: Monte Hummel,*

Introduction

The Centennial of Parks Canada in 1985 will present an opportunity for Canada and the international community to assess the extent and qualify of Canada's national park system. In addition, there will be a major international conference in Ottawa in 1986 to measure the world-wide implementation of the World Conservation Strategy which includes the identification and protection of national conservation lands.

On the one hand, there is no doubt that Canada contains some of the largest and most beautiful parks in the world. This country has been a leading party in international conservation initiatives such as the Commission on National Parks and Protected Areas (now chaired by a Parks Canada official) of the International Union for the Conservation of Nature and Natural Resources (IUCN), and the World National Parks Congress in Bali, Indonesia. The strong international role for Canada has been appropriate because we are regarded by literally all other nations as still having a unique opportunity to establish and maintain essentially wild conservation lands, especially in the North. Visitors to Canada often remark that this opportunity does not seem to be fully appreciated by Canadians, probably because it still is an option for us. There is nothing like losing your options to show you how precious they were.

The Present Situation: "Dynamic Inaction"

The cold fact is that the national park system is only 40% complete in Canada, and only 20% complete "North of Sixty". The longer we wait to complete the system, the less likely it is to be completed. Issues such as the Stokes Point proposal periodically jeopardize the proposed northern parks system. There have been past flourishes of political vision by ministers responsible for the national parks, but since 1978 the federal momentum to establish new parks has essentially stalled.

The establishment of a National Parks Reserve on the North Slope of the Yukon, and the progress made in negotiating a National Park Reserve in the northern part of Ellesmere Island, are the two bright spots in the North during the last five years.

*Member, Canadian Environmental Advisory Council

Yet, in Council's view, the potential national recognition and interest-group support which the Minister's announcements on these initiatives could have attracted was not properly mustered by the Department. Rather, the Ellesmere Island announcement, like the Polor Bear Pass decision, largely served to point out how much more needs to be done.

Council members discussed the present northern parks situation with representatives of industry, native groups, non-government conservation organizations, the territorial governments, Parks Canada and other DOE officials, DIAND officials, and a former U.S. Secretary of the Interior who reflected back on what happened in Alaska. Members also reviewed reports and documents prepared recently by various agencies and organizations, including the results of a specific study which CEAC commissioned. Council ultimately concluded that the stage is set for a clear, unequivocal initiative to complete the national park system north of 60.

Parks and the Minister of the Environment

Council believes that a new parks initiative needs to be associated not just with DOE or Parks Canada, but with the Minister personally, in much the same way as the acid rain issue has been personally advocated.

The importance of personal leadership with respect to northern conservation lands was demonstrated in the Alaskan case. Here, Stuart Udall, former U.S. Secretary of the Interior, made it clear to his officials that he would be "judged by history" in terms of what he was able to accomplish regarding conservation lands. He determined to make sure such a judgement would be favorable. He did not ask whether certain things could be done by certain dates. He said they would be done. The job of his officials then became to plan to meet those deadlines, and to advise Udall on what he needed to do, as leader of the effort, to make sure his own deadlines were met. This push from the top caused some resentment, but on balance it had the remarkable effect of precipitating compromise positions and resolving problems thought to be insurmountable at the time — problems similar to those now facing Canada. Once it was made clear by the highest authority that decisions were going to be made by certain dates, there was a new urgency to participate and generate solutions.

It is important that such a clear statement of intention be perceived by all the parties as helpful and constructive, rather than "a gun to the head." In this sense, deadlines for decisions should be offered as reference points for making progress with full participation, as opposed to "stewing in our own juices" which tends to characterize the present situation.

Recent Initiatives

Council members have participated in a number of recent meetings in the North, and have reviewed a variety of current background papers regarding the northern park situation (see Bibliography). Parks Canada itself has generated some excellent documents which summarize the general factors now at play in the North, such as economic development, competition for land and sea-based resources, political evolution of the territorial governments, and native land claims. It is not the purpose of this statement to summarize all this information, but to offer a perspective on it. These papers make it clear that the land classification and inventory exercise has been sufficiently completed, with an assessment of conflicting uses, to go ahead and clearly state DOE's interest in parks.

The recent conservation initiatives by DIAND deserve special mention. Council feels that these moves are important and should be supported by DOE. In our view, DIAND's effort to develop a comprehensive conservation strategy for the territories should not be regarded defensively by DOE as a competing initiative; rather it should be seized by DOE as a unique opportunity — as a sympathetic move, from a department which has not always been sympathetic to conservation, to launch and accelerate those conservation lands proposals for which DOE is responsible, most notably national parks. Council certainly supports Parks Canada's assessment that: "If park initiatives are to be included and adequately considered in DIAND's planning approach, they should be identified soon."[1]

The Task Force on Northern Conservation which was recommended by approximately 80 delegates to a March 1983 meeting in Whitehorse, was approved by the Minister of Indian Affairs and Northern Development and included members from DOE. There is, therefore, reason to expect the recommendations of this Task Force to be consistent with the intention of the Department of the Environment. The Task Force is expected to report to the Minister of Indian and Northern Affairs in November 1984.

The Economics of New Parks

While the political and environmental attractiveness of creating new national parks may seem obvious, the documentation reviewed by Council appeared to be deficient or silent on the matter of economics. Therefore, Council undertook a separate study which included this aspect of establishing new parks.[2]

On the basis of that study, we have concluded that it would be difficult to make a traditional financial cost/benefit argument for establishing national parks in the North. Information on likely costs or future revenues is necessarily inexact and dependent or many assumptions. For example, only "guesstimates" of the short-term or long-term opportunity costs associated with mining and hydrocarbon development can be prepared based on assumptions regarding available resources and future economic policies. Nevertheless, there is an economic argument to be made for parks in the North.

On a general level, Council feels it is important for Canadians to know that Parks Canada "works in the black". In 1981-82, for example, Parks Canada spent $260 million, but in the same period visitor spending attributable to parks amounted to $290 million (including $36 million in foreign earnings). The direct and indirect positive impact on the national economy in terms of additional income was estimated to be $740 million. The impact, in the form of revenue, resulting from total sales of goods and services was valued at $1.8 billion. The total activity created the equivalent of over 38,500 person-years of employment.

We are not suggesting that these aggregate findings be carried down to the individual park level, because obviously the system is made up of some individual economic "winners", and some "losers". However, as far as the parks system as a whole is concerned, Council suggests that Parks Canada will still "make a profit" when the system is completed in the North.

It is Council's view that, in the case of the national parks system, the "whole" is greater than the sum of the parts. Even if new northern parks were, as individual parts, economic "losers", the impact on Canada's international image by the addition of these parks, would probably increase the "profit position" of the overall national park system.

On a territorial basis, the park question is an integral part of the overall tourism concern. In the Yukon during 1981, for example, it was estimated that 15-30% of the 386,000 person trips had some contact with Kluane. During a three-year period, Parks Canada spent more than $8 million on the operation of Wood Buffalo, Nahanni and Auyuittuq. Of this, 63% was spent in the NWT, directly benefiting Fort Smith, Fort Simpson and Pangnirtung. More than $4 million in economic benefit from expenditures by park visitors and employees' salaries was spent in NWT communities. In 1979 alone, Parks Canada created 41 full-time and 13 seasonal positions in the three parks, and 98 firefighting jobs in Wood Buffalo. An

1 National Parks Northern Strategy, National Parks System Division, Parks Canada, May, 1982.

2 Horseman, A.L., A Report on Selected Aspects of Parks Canada, May, 1983, Canadian Environmental Advisory Council.

estimated 410 jobs were created as a result of the park operations. The Action Plan associated with Northern Ellesmere Island National Park anticipates direct income for residents of Resolute Bay and Grise Fiord to be between $58,000 and $94,000 annually. With indirect benefits added, the total benefit package is estimated in the $111,000 to $160,000 range for the local communities. Even if these benefits cannot compete in scale with resource developments, they should not be written off as insignificant, particularly in far northern parks and for smaller northern communities — communities such as Grise Fiord which, at the time of the 1980 census, had a population just under 100.

In 1982-83 the three NWT park reserves had a total budget of just under $5 million and gave 52 person-years of employment. For the same period in the Yukon, the corresponding figures were a little over $2 million and 28 person-years of employment. although they are tiny by southern standards, these levels of employment and budget expenditure can be significant at purely local levels in the North. In many northern communities, a dozen or even half a dozen secure jobs would constitute a stable core of income, and would be most welcome. There is no reason why these levels of benefit cannot be enhanced by locally initiated businesses established to tap the direct and indirect economic benefits, and by the promotion of local residents into senior positions on the parks staff. For those who wish to continue living off the land, that option may be best maintained through establishment of a properly managed national park.

Of course, visitor use is only part of Parks Canada's overall goal. Some parks may serve their ecological purpose even if they never attract more that a trickle of visitors. In fact, it is probably quite appropriate, from a biological standpoint, that visitor use of northern parks never approaches what has been experienced in the South. Parks Canada's mandate after all is not to make money, but "To protect for all time those places which are significant examples of Canada's natural and cultural heritage and also to encourage public understanding, appreciation and enjoyment of this heritage in ways which leave it unimpaired for future generations."

Nevertheless, even though economics is not meant to be the prime motivating factor for creating new parks, DOE should not be too easily intimidated by the view that there are so few economic benefits associated with parks that they are not a relevant factor in decision-making. It is also essential to recognize that parks are based on renewable resources, and the economic benefits therefore continue for an indefinite time period.

A New Approach: "Dynamic Action"

Council noted that Parks Canada initially identified four general action options:

1. *A Proposal-by-Proposal Approach*
2. *A Package Approach*
3. *A Regional Planning Approach*
4. *A Land Claims Approach.*

The option favored by Parks Canada appears to be a fifth option, which could be called the *Comprehensive Approach*, and which integrates all the above approaches. The question remaining for Council is whether this is a decision to do everything or nothing, or whether it is a decision at all. Is it not just more of the same?

Council is not attracted to the so-called Package Approach, with clearly stated commitment and leadership by the Minister representing national park interests in the Cabinet, and by DOE as the lead agency in relation to other government departments.

To put some scope or limits on the package, and to make it achievable yet worthwhile, Council specifically recommends that immediate action be focused on the northern tier of the national park system. We realize that national parks are only part of the Department's conservation lands mandate, which includes wildlife areas. We realize further that the Department's mandate is only part of the broader federal government responsibility for other conservation lands such as ecological reserves, and that provincial governments have a vital role to play as well. However, the northern national park component is well-researched and ready to go. National parks are the conservation lands most readily recognized and accepted by the public and industrial interests. And by focusing on a component such as northern parks, conservation interests cannot be accused of unleashing an unreasonable "land-grab". None of this precludes further packages to meet commitments on wildlife areas and ecological reserves in the North, or for that matter, completing the national park system in southern Canada at some future date.

A bold new initiative by DOE in this area need not disenfranchise all other participants, or be perceived to do so. In the case of native claims, for example, by taking the parks only to the park reserve stage, effective withdrawal is achieved but land settlements are not jeopardized. Obviously, a more ideal solution would be to settle the land claims so that everyone knows where he stands. Another idea, tried successfully in Australia and the United States, would be to transfer ownership of the land to a native organization with a covenant requiring that a portion of the area become a national park. In any case, Council feels Parks Canada is on the right track by encouraging territorial governments, native organizations, and local residents to participate in the management of northern national parks. What may be needed more than anything else at this point is a dramatic expansion in the number of skilled negotiations deployed by Parks Canada in the North, negotiators who can openly work with others to include parks as an essential part of northern development, so that local concerns can be met in a sensitive way, while the national interest is still implemented.

The feelings and views of southern Canadians are an important part of this "national interest". We agree whole-heartedly with the efforts by DOE to work in a consultative, co-operative way with northern native groups and with the territorial governments. But in the process DOE may have inadvertently relegated to a non-participant capacity the hundreds of thousands of Canadians living in the southern part of the country for whom northern parks have a real meaning and value. Canadians have an almost mystical attachment to "the North". It is part of being a Canadian. Only a very small fraction of the Canadian population will have any hope of ever visiting a northern park, but it is very important to them that the parks be there. It is essential that their interest and support be tapped in any initiative to complete the northern segment of the national park system.

The time has come for a clear statement of specific intent to all Canadians, followed by specific action by DOE. Obviously, such an effort has to go forward in co-operation with other agencies, but the need for co-operation is no excuse for DOE to lose the lead or to allow its good work to founder through inaction.

The goal should be the announcement of the completion of the northern component of the national park system by bringing all land withdrawals to the stage of park reserves as the cornerstone of the parks' centennial celebrations in 1985.

Recent Northern Parks-related Documents Reviewed by Council

1. *Summary Report: Working Group on Conservation of Environmentally Significant Areas*, CARC, Third National Workshop, Yellowknife, June 1-3, 1983.

2. *Presentation to the Working Group on Conservation of Environmentally Significant Areas*, Dene Nation, for CARC Third National Workshop, Yellowknife, June 1-3, 1983.

3. *Conservation of Environmentally Significant Areas*, T.J. Kovacs, Parks Canada, for CARC Third National Workshop, Yellowknife, June 1-3, 1983.

4. *The Identification and Evaluation of Environmentally Significant Areas in the NWT*, G.R. Smith and John B. Theberge, for CARC Third National Workshop, Yellowknife, June 1-3, 1983.

5. *The History and Future of Parks in the NWT: A Government of the NWT Perspective*, A. Vaughan, for CARC Third National Workshop, Yellowknife, June 1-3, 1983.

6. *A Report on Selected Aspects of Parks Canada*, A.L. Horsman, for CEAC, 60 pages, May 30, 1983.

7. *Parks Canada Issue Analysis, Northern National Parks* (undated and confidential) Parks Canada, 1983.

8. *Planning and Management of Environmentally Significant Areas in the NWT; Issues and Alternatives*, J.G. Nelson and S. Jessen, discussion paper for CARC, May 1983.

9. *"National Parks Benefit NWT"*, Parkscan, Vol. 4, No. 1, March/April 1983.

10. *Northern Conservation Policy Workshop*, DIAND, Whitehorse, February 27 – Marsh 2, 1983.

11. *Northern Conservation Lands*, A position paper of the National and Provincial Parks Association of Canada, February 1983.

12. *Canada's Special Places in the North: An Environment Canada Perspective for the 80's*, Environment Canada, 1982.

13. *Towards Comprehensive Conservation of Environmentally Significant Areas in the NWT of Canada*, T. Fenge, CARC, Environmental Conservation, Vol. 9, No. 4, Winter 1982.

14. *Land Use Planning in Northern Canada*, DIAND, October 1982.

15. *A Comprehensive Conservation Policy and Strategy for the NWT and Yukon*, DIAND, October 1982.

16. *National Parks Northern Strategy*, Parks Canada, May 1982.

THE KEY TO THE FUTURE

by Louise Beaubien-Lepage,*

Will environmental problems be very different in the future? Only time will tell. We can safely assume both that some of our current problems will have been solved and that, by the turn of the century, we will still be facing environmental problems, some of which are likely to be totally new. But we should not ask ourselves whether future problems will be different, or less numerous: more to the point is whether or not the political process as it applies to environmental problems will be different from current practice.

We must remember that protection of the environment is basically and primarily a matter of political will. Although improved technology can help solve a great many problems, until a political decision makes them a priority and ultimately allocates the resources necessary to reduce or eliminate them, solutions remain theoretical. The political aspect of environmental problems comes into even sharper focus when improved technology is unavailable to soften the need for hard choices: for instance, if existing management techniques make it impossible to develop a tourist centre in a natural area without damaging it beyond repair, a choice will have to be made — and, it will inevitably be made at the political level.

Political decisions are usually based on public opinion, and that is where Canadians as a whole come into their own. Citizens are at once a motor of public opinion and a very important lever that Environment Canada must wield judiciously. Indeed, if Environment Canada can be said to have a constituency of its own, it is unquestionably the people of Canada as a whole. Yet, that constituency is far from having played its role to the full. If tomorrow is to be different from yesterday or today, it is public participation that will make the difference.

Unfortunately, we must admit that relatively few public participation efforts have succeeded so far. The reason is very simple: we have not fully developed effective reltionships with public groups. It takes more than dialogues and symposiums to develop a full partnership, and that partnership cannot be improved unless the role of the public groups is fully understood. The main objective of environmental citizens' associations is to transform people's attitudes toward the environment in order to influence the decision makers. It is an enormous task, requiring total dedication, the utmost enthusiasm and the deepest conviction... and, often, instinctive reactions that decision makers must learn to respect.

It would be bold to pretend we could accurately describe the relationship that should exist between Environment Canada and citizens' associations in such a short space. We can nevertheless emphasize that technical services must be offered and programs specifically developed to enable non-government organizations to become effective partners, and to allow them to improve our environment in more concrete ways. The required services and programs must be created promptly. They are the key to the future!

*Member, Canadian Environmental Advisory Council

TERMS OF REFERENCE

The Canadian Environmental Advisory Council was established in 1972 as an independent advisory body serving the Federal Minister of the Environment. A broad statement of objectives was initially set for Council, and that statement was refined and amplified periodically over the years. In 1983, in response to public interest, Council undertook preparation of a more complete statement of its role. The expanded Terms of Reference were developed in 1983 and early 1984 through a series of discussions within Council and between Council and the Minister of the Environment. They were approved by the Minister in April 1984.

This document does not signify a major change in the role of Council or its manner of operation. It is essentially a statement, based on the original objectives, of the practice which has been established through the years under the direction of several ministers. Council felt that identification of the six "specific functions" (Item 2) which Council can and has performed was particularly important, because they provide Council and the Minister it serves with a high degree of flexibility in setting priorities to meet changing needs.

Tom Beck
Chairman

1. General Statement of Role/Rationale

The Canadian Environmental Advisory Council (CEAC) was perceived, at the time of its founding in 1972, as a means to promote communication and understanding among diverse interest groups in society, and between those groups and the Minister of the Environment. The practical means of implementing this role focussed primarily on the provision of advice by the Council to the Minister of the Environment.

The role and manner of Council's operation which have evolved since that time under several ministers have reflected the original concepts, but have also enlarged on them and made them more specific.

Council today is a body representing a cross-section of Canadians who are knowledgeable and concerned about the environment including social and economic ramifications. It operates in a confidential advisory capacity to the Minister of the Environment, providing judgemental, considered opinion which reflects the viewpoints of a wide spectrum of the public. It provides the Minister with an alternative to the advice provided by the Department of the Environment and other federal agencies, and to the advice of specific interest groups.

It has been clear throughout Council's history that it was intended to serve as an advisory body to the Minister rather than as an organization with a high public profile, taking and promoting positions in public forums. Council's public role, in terms of activities such as the publishing of reports, has therefore been secondary to its primary function of providing advice to the Minister of the Environment on a confidential basis. The public role has been played only when such action did not compromise but supported the main responsibility of advising the Minister.

The spirit in which Council operates is exemplified by the following statement which appeared in a 1981 description of the role of Council:

"Being neither a public interest group or an agent of any group, nor a part of the Department, but the Minister's advisory council reporting directly to him, the role of the Council is to speak as independently and forthrightly as possible. It is not simply to tell the Minister or the Department or the public of Canada pleasant, uncontroversial things but to "tell it as we see it" and thus at times its comments may be irritating, unpleasant or embarrassing."

2. Specific Functions

2.1 To provide advice to the Minister of the Environment, as requested, on issues relating to the Canadian environment and on environmental matters in general which are of concern to Canada.

2.2 To bring to the attention of the Minister, and to provide advice on, environmental issues which Council perceives to be of public concern on a regional, national or international level.

2.3 To advise the Minister of the Environment on impending issues and problems in the environmental field; on social and economic trends and their environmental implications; and on principles and priorities related to long-term renewable resource/environmental management.

2.4 At the request of the Minister, to provide advice on improving the effectiveness of departmental activities.

2.5 In consultation with the Minister, as appropriate, to promote public concern with, and knowledge of specific environmental issues through publication of reports, sponsorship of conferences, and related activities.

2.6 At the option of the Council, to provide advice to officials of the Department on issues or policies which could ultimately be of concern to the Minister.

3. Relationships

Council shall be independent of the Department and shall provide advice directly to the Minister.

Normally the views of Council *per se* are conveyed to the Minister by the Chairman, or in his absence, by a vice-chairman. A direct relationship exists between the Minister and members during meetings of Council in which the Minister participates. The Minister may also call on members for their individual advice.

An open and frank exchange of views and information is maintained between the Council and the Department, with the proviso that advice from the Council must initially be conveyed to the Minister on a direct and confidential basis.

4. Membership

A maximum of 16 members shall be appointed by the Minister, in consultation with the Chairman of Council. Appointments are normally for a three-year period, subject to earlier termination by either party, and may be renewed or extended.

Members are selected to provide a broad and balanced range of knowledge and experience, and geographic representation. The knowledge and experience of Council members should also reflect current or impending priority issues at any given time. Members should have gained recognition for expertise and judgement in their fields, because the weight given to Council's views is derived from the collective stature of its members.

Members shall serve as individuals acting in their own right and in the national interest, not as representatives of specific interest groups or of regions.

The following shall not be eligible for appointment to Council: members of parliament, and members of provincial and territorial legislatures; federal, provincial and territorial public servants; members of regulatory boards, and officers and directors of crown corporations.

5. Chairman and Vice-Chairman

A chairman shall be appointed by the Minister, from among the members of Council.

The Chairman is responsible to the Minister for the substantive activities of Council including the provision of formal advice in the form of letters, statements and reports.

The Chairman presides at all meetings, and during the interval between meetings, makes decisions regarding Council's program in order to meet exigencies, subject generally to subsequent confirmation by Council.

The Chairman provides overall direction to the Secretariat.

The Chairman, with the approval of the Minister, shall appoint not more than two vice-chairmen from among the members of Council. A vice-chairman performs the duties of the Chairman in his absence, and such other duties as the Chairman may, from time to time, assign.

The appointments of a chairman and vice-chairmen are normally for a three-year period, subject to earlier termination by either party, and may be renewed or extended.

6. Meetings of Council

Council meetings are devoted to, in particular, preparation of statements of advice to the Minister based on examination, review and discussion of issues.

There shall be a minimum of three meetings of the full Council in every fiscal year, although Council is normally expected to meet 5 to 6 times per fiscal year.

Provision shall be made for the Minister to participate in all Council meetings.

Council endeavours to arrive at decisions via consensus.

7. Executive Committee

The Executive Committee shall consist of the Chairman and up to two Vice-Chairmen. One or two other members of Council are normally invited to attend meetings of the Executive Committee as guests.

Meetings shall be held at the call of the Chairman, normally during the period between full meetings of Council.

8. Budget

The Council's fiscal year shall be from April 1 to the following March 31.

The Council's human and financial resources shall be provided for in the budget of the Department of the Environment, including provision for the following:

- meetings of Council, the Executive Committee and working groups or project committees;
- honoraria and expenses of members;
- salaries of part-time and full-time Secretariat staff;
- travel expenses for staff;
- contractual services;
- publication of Council reports;
- sponsorship or participation in conferences, workshops, etc.
- other requirements such as telecommunications, equipment, materials, rentals, etc.

The budget is recommended by Council for approval by the Deputy Minister of the Department.

9. Honoraria

Honoraria for the Chairman, Vice-Chairmen and Members shall be paid according to rates approved by the Governor General in Council.

Payment of the honoraria shall be made to the Chairman, Vice-Chairmen and Members for time devoted to meetings of Council, meetings with the Minister, meetings of the Executive Committee, meetings of working groups, project work which has been approved in advance by Council or by the Executive, and to the Chairman and Vice-Chairmen for time devoted to management of Council. Required travel time is included.

Maximum honoraria payments on an annual basis for the Chairman, Vice-Chairmen and Members shall be established by the Minister at the time of appointment, and confirmed or adjusted in relation to Council's annual work plan and budget.

10. Expenses

Travel expenses shall be paid under the current regulations approved by Treasury Board.

Secretarial and other non-travel expenses which are incurred by members must be anticipated in advance and covered by service contracts.

In the case of the Chairman, arrangements for secretarial support other than that provided by the Council Secretariat shall be made on an annual basis by service contract.

11. Secretariat

The Department shall make provision for an Executive Secretary and adequate support staff to serve Council, with the appointments being subject to approval by Council.

The Executive Secretary shall be responsible to the Chairman of Council for all policy and program matters relating to Council, and responsible to the Deputy Minister for the administration of the Secretariat including the financial affairs of Council and provision of administrative support.

The Executive Secretary shall be responsible for the day-to-day operations of Council, and shall direct, manage and control the Council's human and financial resources.

12. Office Space and Administrative Support

The Department of the Environment shall provide adequate office space for the use of Council and the Secretariat in the Department's headquarters building with ready access to the Minister's office.

The Department shall provide administrative support services including typing, photocopying, etc. to the Secretariat.

ANNEX I

VIIIth Assembly of Councils
June 6-7, 1983

SUMMARY OF RECOMMENDATIONS FOR ACTION BY INDIVIDUAL COUNCILS

The Public Role in Setting and Enforcing Environmental Standards

Recommendation No. 1

"The joint Advisory Councils that the Canadian Environmental Advisory Council undertake an investigation and review of alternatives to existing methods of regulating and enforcing environmental standards.

Explanation:

The Economic Council of Canada has recommended the use of economic rewards and penalties as alternatives or supplements to environmental regulation.

Professor Lucas has pointed out the weaknesses of the existing Criminal Law Model as the basis for all existing environmental regulation. Legal alternatives, such as contract law, should be investigated for their strengths and weaknesses and applicability to regulation and enforcement of environmental standards in Canada.

Because of the universal nature of legal and economic alternatives to existing regulatory processes it would be appropriate for the Canadian Environmental Advisory Council to support such a recommendation."

Recommendation No. 2

"That each council review ways and means for public input in the process of establishing and reviewing environmental standards. Standards include maximum contaminant levels in ambient air and water as well as maximum levels for contaminant emissions into air and water.

Explanation:

The process of establishing environmental standards is not solely a scientific or technical matter. Significant value judgments are involved as to what objectives to pursue and generally what degree of risk to accept.

Public consultation can provide important input on this basic question of acceptable degree of risk. It can also reinforce accountability in environment officials responsible for standard-setting.

Public involvement in standard-setting is a two-way process in that it can help to educate and inform the public on the diffidulties and complexities of standard-setting and enforcement of standards. Apparent public suspicion about the adequacy of standards and about apparent lack of vigour in enforcement, may be reduced."

Report by the Science Council: "Canada's Threatened Forests"

Recommendation No. 3

"In its statement "Canada's Threatened Forests", the Science Council of Canada recommends greater government participation in the area of Research and Development ($650 million per year for reforestation and silvicultural treatment, and $500 million for forest protection by 1987).

In view of the substantial increase in forest exploitation, the provincial Environmental Advisory Council are surprised that the report:

- ignores all aspects of recovery and recycling of paper;

- accepts, without criticism, the proposed increase in exploitation of one of our most important resources without undertaking a comprehensive study of the potential harvest sustained in natural ecosystems.

Therefore, the provincial and federal Advisory Councils recommend that the Science Council of Canada make an effort to further integrate the environmental dimension in forest exploitation and explore the avenues of conservation, recovery and recycling of resources."

ANNEX J

SUMMARY OF WORKSHOP ON ROLE OF ENVIRONMENTAL COUNCILS (1983 ASSEMBLY)

Dr. P.F.M. McLoughlin, a Vice-Chairman of the Canadian Environmental Advisory Council, had served as chairman for the sessions on The Role of Environmental Councils. At the conclusion of the discussion in plenary session, he presented a summary of the main points which were brought out through the various sessions.

Following the conclusion of the Assembly, Dr. McLoughlin was asked to prepare an expanded summary of the main ideas and directions which emerged during the Workshop. The following is therefore not a formal part of the proceedings, but has been included as a useful reference and reminder to participants.

***

One of the clearest themes consistently intruding upon, but at one enriching, the discussions on the role of councils was the basically non-homogenous nature of councils. No two are alike. The group recognized the immense institutional, social, resource availability and other qualitative differences among the various provinces and territories. Within any one council's jurisdiction as well, its dynamics — people, politics, etc. ...enforce adaptations and changes over time. While agreeing that no one council is the ideal model, the group was also very aware that an advisory group or council must adapt to its evolving circumstances to remain effective. It must keep up with, if not actually anticipate, its own environment. The mutual recognition of this diversity, in turn, generated further levels of inter-council understanding.

There was also a consensus on the basic roles which councils should assume, recognizing that any one council, at any given point of time, would probably not be emphasizing all five:

1. The provision of policy advice to the minister, with an emphasis on longer-term issues and dynamics;

2. Work on specific environmental issues, particularly those specified by the minister, including public hearings;

3. The route to the minister for the expression of public opinion;

4. The presentation of issues to the public, including adequate information to ensure credibility in the decision making process.

5. The provision of technical advice to the minister. (Councils' composition generally can provide a breadth and depth of skills and experience with respect to an issue beyond the normal mandate of any given government department.)

Resulting from these deliberations was the very real awareness that members of any particular council learned more about themselves as a result of this exchange of views on the role of councils.

The issue of whether or not a council can serve, simultaneously, both the minister and the public was resolved satisfactority. There is no real contradiction as long as the council does not become an advocate for the public, including specific interest groups; as long as confrontation with the minister is avoided; and as long as the minister's confidence is retained.

These deliberations led to general agreement that what is really needed on councils is a great deal of common sense and world experience. This common sense can be brought to bear collectively, and far more quickly than a group of more specialized technicians in a government department.

Indeed, the core features of an effective council, regardless of its combination of roles, were agreed to be the following:

(a) The council must give independent advice to the minister. To do this it not only must be free to do so, but also must be seen by the public to be independent.

(b) A council's recommendations to the minister must be technically sound, regardless of how that soundness is substantiated.

(c) Councils must address priorities, as reflected in ministerial requirements, public opinion, and any technical parameters.

(d) Councils must be financially independfent at a minimum satisfactory level.

We are entering a new era. Numerous speakers commented on various aspects of the changes underway in our society, noting that we are in a new and dynamic technological system, and are in need of new institutions, new ways of making decisions. We are in need of complete restructuring of some aspects of our society and of our economy. Being an environmentalist under these dynamic circumstances is quite a different things from being one up until now. These qualitative changes require a great deal of thought as they relate to councils' roles.

Councils, therefore, must be able to influence the decision-makers, particularly by strengthening the influence exerted by their own ministers. If a minister can convince his cabinet colleagues that they will gain or lose public support by the effects of their decisions on environmental quality, then councils are giving ministers the ammunition to move a cabinet or caucus in the right direction. Given the qualitative structural changes already moving our society in new and unknown directions, councils have a heavy responsibility to their ministers, to their province/territory, and to their country.

Conseil consultatif canadien de l'environnement
Canadian Environmental Advisory Council

1983–84

Conseil consultatif canadien de l'environnement

Revue des activités

Canada

Conseil

consultatif

canadien

de l'environnement

Les demandes de renseignements au sujet des travaux du Conseil doivent être adressées au:

Secrétaire exécutif
Conseil consultatif canadien de l'environnement
a/s Environnement Canada
Ottawa (Ontario)
K1A 0H3

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1986
N° de cat. EN 91-1984F
ISBN 0-662-93702-3

This report is also available in English

CONSEIL CONSULTATIF CANADIEN DE L'ENVIRONNEMENT

À sa fondation en 1972, le Conseil consultatif canadien de l'environnement (CCCE) était perçu comme un moyen de promouvoir la communication et l'entente entre les divers groupes d'intérêt public de la société et entre ces derniers et le ministre de l'Environnement. Dans la pratique, cela se traduisait avant tout par la prestation de conseils au ministre de l'Environnement.

Depuis, le rôle et le mode de fonctionnement du Conseil ont évolué sous l'impulsion de plusieurs ministres; ceux-ci, tout en conservant les concepts d'origine, les ont élargis et précisés.

De nos jours, le Conseil est un organisme qui réunit de façon représentative un groupe de Canadiens qui connaissent l'environnement et ses ramifications socio-économiques et qui s'en préoccupent. C'est une sorte de «conseil privé» du ministre de l'Environnement fournissant des avis précis et éclairés conformes à l'opinion d'un vaste éventail de la population. Il représente pour le Ministre une source de conseils autres que ceux fournis par le ministère de l'Environnement et des organismes fédéraux, ainsi que des divers groupes d'intérêt public.

Depuis le début, le Conseil s'est clairement défini comme conseiller du Ministre plutôt qu'un organisme très «visible» prenant et défendant des positions sur la place publique. En conséquence, le rôle public du Conseil, c'est-à-dire des activités comme la publication de rapports, a été relégué au second plan, sa fonction première étant de conseiller confidentiellement le ministre de l'Environnement. Le Conseil n'est intervenu publiquement que lorsque cela allait à l'appui et non à l'encontre de sa responsabilité principale: conseiller le Ministre.

La déclaration qui suit, publiée en 1981 et décrivant le rôle du Conseil, illustre bien l'esprit dans lequel il fonctionne :

«Le Conseil n'est ni un groupe d'intérêt public, ni un agent de groupe quelconque, ni un élément du Ministère; il est le Conseil consultatif du Ministre et relève directement de ce dernier : son rôle est de s'exprimer avec autant d'indépendance et aussi directement que possible. Il n'est pas là simplement pour dire au Ministre ou au Ministère, ou encore aux Canadiens, des choses plaisantes et anodines, mais pour dire les faits de la façon dont il les perçoit. Ainsi, il peut arriver que des remarques soient irritantes, désagréables ou embarrassantes.»

Canadian Environmental Advisory Council
Conseil consultatif canadien de l'environnement

Ottawa, Canada
K1A 0H3

le 22 août 1984

Ministre de l'Environnement
Ottawa (Ontario)

Monsieur le Ministre,

C'est avec plaisir que je vous remets la Revue annuelle du Conseil consultatif canadien de l'environnement pour l'année financière 1983-1984. Le document réalise un voeu exprimé dans la Revue précédente, celui de présenter dorénavant la Revue annuelle par année financière.

La Revue de 1983-1984 présente un état des principales activités du Conseil au cours des douze mois, du 1er avril 1983 au 31 mars 1984. En annexe, le document réunit quelques-unes des déclarations les plus importantes qu'a faites le Conseil au cours de l'année.

Le Conseil a poursuivi la réalisation des activités de son programme au cours de l'année, et a touché à une grande diversité de questions tant environnementales que d'orientation environnementale. J'attire votre attention, de façon particulière, sur les initiatives prises par le Conseil dans le domaine de l'interdépendance de l'économie et de l'environnement. Votre Conseil estime que la performance de l'économie est virtuellement indissociable de la qualité de l'environnement et que, selon une perspective à long terme, le bon fonctionnement de l'économie canadienne sera en fait le reflet de l'état de l'environnement naturel du Canada. Nous nous proposons de transformer nos premiers efforts de découverte dans ce domaine en des activités prioritaires dans les années à venir.

Veuillez agréer, Monsieur le Ministre, mes salutations les meilleures.

Le Président,

Tom Beck

Tom Beck

Canada

TABLE DES MATIÈRES

PAGE

ACTIVITÉS DU CONSEIL

Membres ... 1
Réunions ... 1
Comités ... 1
Publications ... 2
Secrétariat ... 2

ÉTUDES ET RÉTROSPECTIVES DU CONSEIL

Relations entre l'environnement et l'économie ... 3
Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada ... 3
Les risques acceptables ... 3
Comité consultatif canadien des pesticides ... 3
Les parcs nationaux nordiques ... 4
Politique concernant les parcs marins ... 4
Projet de parc national marin du Saguenay ... 4
Consultation du public ... 5
Maintien de la productivité des terres agricoles ... 5
Le plomb dans l'essence ... 5
Politique sur l'application de la loi ... 5
Récompenses symboliques pour la protection de l'environnement ... 6
Financement de la construction de chemins forestiers par le gouvernement fédéral ... 6
Priorités concernant le Nord ... 6
Rôle du Conseil ... 6
Autres ... 6

PROJETS FUTURS ... 9

ASSEMBLÉE DES CONSEILS CANADIENS DE L'ENVIRONNEMENT ... 10

ANNEXES

A Membres du Conseil consultatif canadien de l'environnement ... 12
B Publications ... 13
C Présentation à la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada ... 14-17
D Les risques acceptables ... 18-21
E Rapport d'évaluation en vue de la création d'un comité consultatif canadien des pesticides ... 22-28
F Le parachèvement du réseau de parcs nationaux dans le Nord ... 29-33
G La cléf de l'avenir ... 34
H Mandat du Conseil consultatif canadien de l'environnement ... 35-39
I Résumé des recommandations pour action par chacun des conseils ... 40,41
J Résumé de la réunion sur «Le rôle des Conseils de l'environnement» (réunion de 1983) ... 42,43

Membres

Plusieurs problèmes concernant la composition du Conseil ont été étudiés avec le Ministre au cours de l'année. On s'est efforcé de mettre au point un calendrier des nominations qui assurerait la continuité des activités de même qu'une représentativité au niveau des régions, des disciplines et des groupes d'intérêt que les questions d'actualité intéressent. Ce calendrier des nominations a été établi de façon à éviter des changements trop considérables dans la composition du Conseil au cours d'une même année et à répondre au voeu du Ministre qui préfère la nomination de nouveaux membres au Conseil plutôt que le renouvellement du mandat des membres déjà en place. Il a également été décidé, après consultation du Ministre, qu'en raison des restrictions budgétaires, le nombre de membres serait limité à douze plutôt qu'à seize, tel qu'il était initialement prévu.

Il a fallu combler des vacances au sein du Conseil étant donné que le mandat de sept des onze membres devait prendre fin durant l'année. Afin d'atténuer le problème, le mandat de deux membres a été prolongé d'un an. On a également procédé à trois nouvelles nominations, ce qui a porté à neuf le nombre total des membres. D'autres nominations étaient envisagées à la fin de l'année.

Durant 1983-1984, M. Tom Beck, de Calgary (Alberta), a continué d'occuper le poste de président et M. P.F.M. McLoughlin, de Comox (C.-B.), celui de vice-président. M. Robert Bergeron, de Chicoutimi (Québec), a également agi comme vice-président une partie l'année, jusqu'à la fin de son mandat.

Voici la liste des membres du Conseil dont le mandat a pris fin au cours de 1983-1984 :

Robert Bergeron, professeur, Université de Chicoutimi, Chicoutimi (Québec);

Alistair Lucas, professeur, Faculté de droit, Université de Calgary, Calgary (Alberta);

Nancy MacPherson, Conseil des Indiens du Yukon, Whitehorse (Yukon);

H.D. McRorie, directeur des Services agricoles, Banque Royale du Canada, Winnipeg (Manitoba); et

Peter Meincke, président, Université de l'Île-du-Prince-Édouard, Charlottetown (Î.-P.-É.).

Les personnes suivantes ont été nommées membres du Conseil au cours de l'année :

Trevor Hancock, M.D., médecin hygiéniste associé, ministère de la Santé publique, Toronto (Ontario);

B.A. Hubert, président, Boreal Ecology Services Ltd., Yellowknife (T.N.-O.); et

Donald MacKay, professeur, Département du génie chimique et de la chimie appliquée, Université de Toronto, Toronto (Ontario).

On trouvera à l'annexe A la liste complète des membres en poste à la fin de 1983-1984.

Réunions

Le nombre de réunions tenues au cours de l'année a légèrement diminué en raison des restrictions budgétaires. Il y a eu cinq réunions plénières, dont quatre à Ottawa. La cinquième réunion a eu lieu à Chicoutimi (Québec), conformément à la pratique du Conseil de tenir une réunion par année ailleurs qu'à Ottawa afin de donner aux membres une idée de la situation et des questions environnementales prévalant dans différentes régions du Canada. La réunion de Chicoutimi comportait une excursion sur la rivière Saguenay et une séance d'information sur le risque de disparition des bélugas dans le Saint-Laurent.

Le Ministre a assisté à deux des quatre réunions qui ont eu lieu à Ottawa et a été invité comme conférencier à la réunion des Conseils canadiens de l'environnement, qui s'est tenue conjointement avec la réunion du Conseil de juin, à Ottawa. (On trouvera à la page 10 un compte rendu distinct de la réunion des Conseils canadiens de l'environnement.) Le Président du Conseil a rencontré le Ministre à plusieurs occasions et a accompagné ce dernier durant un séjour de cinq jours dans l'est de l'Arctique.

Cinq réunions du Comité de direction ont eu lieu durant l'année. Elles ont été consacrées à établir l'ordre des priorités du Conseil et le calendrier des activités ainsi qu'à régler les affaires courantes du Conseil.

Comités

Les activités du Comité sur les affaires du Nord ont pris fin durant l'année et les comités permanents se sont transformés en groupe de travail sans caractère officiel. Des questions particulières ont été étudiées par ces derniers à l'occasion de réunions spéciales, par correspondance ou au cours de conférences téléphoniques. Cette dernière façon de procéder a été utilisée pour diverses études au cours de l'année.

Publications

Les rapports publiés par le Conseil sont normalement le résultat d'une étude effectuée par l'ensemble du Conseil, par un comité, un membre ou un ancien membre du Conseil ou par des groupes indépendants ou des particuliers agissant au nom du Conseil. Ces rapports ne représentent qu'une petite partie du travail effectué par le Conseil. Ce dernier s'est en effet surtout efforcé de conseiller le Ministre, verbalement ou par écrit. Certaines communications du Conseil, qui n'étaient pas assez volumineuses pour justifier leur publication à titre de rapports distincts, figurent en annexe.

Le Conseil n'a publié aucun rapport distinct en 1983-1984, partiellement en raison des restrictions budgétaires. Il a toutefois entrepris la rédaction de six rapports qu'il espère faire publier en 1984-1985, dont voici les titres :

— *Revues des activités 1981-1982; 1982-1983*

— *Les problèmes de gestion des eaux au Tiers Monde : Des leçons pour le Canada*

— *Mandat, Conseil consultatif canadien de l'environnement*

— *Rapport de la huitième réunion des Conseils canadiens de l'environnement*

— *Quelques documents issus des assemblées des Conseils de l'environnement du Canada, de 1975 à 1980*

— *Maintien de la productivité des terres agricoles : Opinions et tendances actuelles*

La liste de tous les documents publiés par le Conseil à ce jour figure à l'annexe B.

Secrétariat

Le personnel du Secrétariat est resté le même au cours de l'année. Le seul changement est survenu dans la deuxième partie de l'année, Environnement Canada ayant décidé de fournir les services du secrétaire exécutif à plein temps plutôt qu'à temps partiel.

Le Secrétariat s'est efforcé de fournir un soutien efficace aux membres du Conseil en effectuant des recherches et en rassemblant des données sur les sujets que le Conseil a choisi d'examiner ou d'étudier. Outre l'organisation des réunions et des ateliers qui fait partie de ses responsabilités courantes, le Secrétariat s'est chargé de prendre les dispositions nécessaires en vue de la tenue de la réunion des Conseils canadiens de l'environnement. Le Secrétariat a également assuré la gestion des contrats pour les études du Conseil et participé à la rédaction de l'énoncé du mandat du Conseil ainsi qu'à la recherche documentaire à ce sujet.

ÉTUDES ET RÉTROSPECTIVES DU CONSEIL

Cette partie du rapport porte sur les activités de l'année auxquelles le Conseil a consacré une bonne partie de ses énergies et de ses ressources ou qu'il a considéré être d'une importance particulière. Certains sujets qui, aux yeux du Conseil étaient de moindre importance, ont été groupés sous la rubrique «Autres». On a laissé de côté certaines questions qui, même si elles faisaient partie du programme du Conseil, étaient jugées peu prioritaires ou n'exigeaient pas une intervention particulière de la part du Conseil.

Relations entre l'environnement et l'économie

Le Conseil a poursuivi le travail entrepris l'année précédente en continuant d'accorder, en 1983-1984, la priorité à cette question d'intérêt général. Les membres du Conseil sont d'avis que c'est une erreur de présumer, comme beaucoup le font, qu'il est nécessaire de choisir entre la création d'emplois et la protection de l'environnement et de penser qu'il y a polarisation des opinions entre les environnementalistes et les économistes. Le Conseil a constaté qu'il était important de prouver aux dirigeants de tous les secteurs que l'adoption de saines pratiques en matière d'environnement ne pouvait avoir que des effets positifs sur l'économie et qu'il est impossible de dissocier la santé de l'économie de la santé de l'environnement.

Ce sujet a été abordé au cours de deux réunions avec le Ministre, qui a encouragé le Conseil à se pencher sur ce dossier. Deux projets, qui auraient constitué les premières étapes d'un programme à long terme du Conseil sur le sujet, soit la production d'un recueil d'études pertinentes et l'organisation d'une importante conférence publique, ont dû être reportés à plus tard, les ressources étant trop limitées. Le Conseil a toutefois organisé deux petits ateliers sur le sujet, qui ont été à l'origine de la principale contribution du Conseil dans ce dossier : une présentation à la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada (Commission Macdonald).

Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada

Le Conseil a jugé important que la Commission, qui devait faire des recommandations au sujet du développement économique futur du Canada, ait une bonne compréhension des relations complexes existant entre l'économie et l'environnement. Le Conseil juge également important que la Commission propose des plans d'action qui tiennent compte du principe selon lequel la santé de l'économie dépend de la santé de l'environnement.

Il avait d'abord été question que le Conseil passe en revue la présentation d'Environnement Canada à la Commission. Le Ministre a toutefois incité le Conseil à soumettre son propre mémoire à la Commission. Le mémoire du Conseil, rédigé dans un laps de temps très court par un petit groupe de travail, est basé en partie sur les résultats des deux ateliers qui avaient été organisés pour explorer la question générale des relations entre l'environnement et l'économie. Par la suite, la Commission a informé le Conseil de son calendrier de travail et des résultats des premières consultations, notamment en ce qui concerne les questions relatives à l'environnement.

La présentation du Conseil à la Commission figure à l'annexe C. Le Conseil y propose comme but national pertinent «l'évolution d'une économie qui soit compatible avec un environnement sain, une économie solide sur le plan de l'écologie, laquelle peut être améliorée par l'application de méthodes de gestion et de techniques qui évoluent avec les besoins».

Les risques acceptables

Le Conseil s'est intéressé à ce sujet à la suite de l'intérêt croissant accordé à l'évaluation des risques associés à de nouveaux produits et procédés et à leurs effets sur l'environnement. L'intérêt du Conseil s'est axé sur un but précis lorsque le Ministre lui a demandé d'exprimer ses vues à ce sujet et de proposer des façons d'encourager un dialogue public sur la question.

M^me^ Susan Holtz a rédigé, avec l'aide d'autres membres du Conseil, un exposé sur le sujet (voir annexe D).

La communication vise à faire prendre conscience de certains des facteurs qui limitent l'analyse des risques. On y souligne qu'il existe une tendance à simplifier à l'extrême des questions scientifiques complexes et que l'analyse des risques n'est pas un moyen fiable de résoudre des problèmes épineux parce que les choix que nous faisons au sujet des risques acceptables sont affaire d'éthique et de valeur. De l'avis du Conseil, l'acceptabilité d'un risque doit découler d'un jugement social et politique. Bien que l'analyse ou l'évaluation des risques constitue un instrument technique utile dans l'examen d'un danger particulier, cet instrument ne peut être utilisé pour court-circuiter le processus décisionnel.

Comité consultatif canadien des pesticides

Les lacunes évidentes dans la gestion des pesticides chimiques préoccupent depuis longtemps les membres du Conseil. Ces derniers ont d'ailleurs abordé cette question en 1981 en publiant une étude intitulée «*Nouvelle stratégie contre les ravageurs au Canada*». Une des recommandations de l'étude

visait l'établissement d'un organisme indépendant de réglementation de ces substances. Bien que cette recommandation n'ait pas été approuvée, d'autres propositions ont été faites en vue de modifier le cadre de réglementation des pesticides, notamment celle que le Nouveau-Brunswick a présentée à la réunion des ministres des Forêts en 1983 et qui visait la création d'un *comité consultatif des pesticides*. Peu de temps après la présentation de cette proposition, le Ministre a demandé au Conseil son opinion au sujet de la création d'un comité consultatif ou d'un organisme de réglementation.

Mme Susan Holtz, membre du Conseil ayant des compétences particulières dans le domaine, a entrepris de rédiger, avec l'aide d'autres membres, une communication portant sur la formation éventuelle d'un comité consultatif. Entre temps, le ministre fédéral de l'Agriculture a annoncé qu'une étude sur le processus de consultation concernant l'homologation des pesticides serait entreprise. Une fois terminé, le rapport du Conseil, qui figure à l'annexe E, a été remis au ministre de l'Environnement. Ce rapport exprime le point de vue du Conseil sur le rôle que jouerait un tel organisme consultatif, indépendamment de sa position ou de ses rapports avec d'autres organismes.

Le rapport examine les intérêts de quatre grands groupes, soit ceux du public, des gouvernements, de l'industrie et des usagers, face à la création d'un tel comité. Il examine également les préoccupations que ce comité ne prendrait pas nécessairement en considération, ses limites, et les lacunes qu'il pourrait combler. De l'avis du Conseil, un comité consultatif ne pourrait répondre aux attentes de tous les groupes d'intérêt ni combler toutes les lacunes qui semblent exister dans la réglementation des pesticides. Le rapport contient également une mise en garde: si un comité consultatif est créé de telle manière qu'il n'ouvre pas le processus d'homologation à la contribution du public et à son examen critique, le gouvernement y perdra un peu plus de sa crédibilité dans ce domaine.

Parcs nationaux du Nord

Durant la deuxième partie de 1982-1983, le Conseil a entrepris une étude sur les parcs nationaux du Nord en se penchant plus particulièrement sur leurs aspects économiques. Deux raisons ont motivé cette étude : la crainte de perdre des possibilités de créer des parcs nationaux dans certaines régions exceptionnelles et le fait que le Centenaire des parcs nationaux (1985) représente une bonne occasion de parachever le réseau de parcs du Nord.

L'étude sur les aspects économiques demandée par le Conseil a été réalisée. Toutefois, comme on manquait de données à ce sujet, on a élargi la portée pour qu'elle englobe l'ensemble des parcs nationaux de même que d'autres considérations stratégiques. Une communication du Conseil, basée sur cette étude et sur d'autres documents et à laquelle ont contribué tous les membres, a été rédigée par M. Monte Hummel (voir annexe F).

Dans cette communication, le Conseil recommande que l'on prenne des mesures en vue de parachever le réseau de parcs nationaux dans le Nord, à l'occasion du Centenaire des parcs nationaux, en établissant des réserves de parcs aux endroits déjà désignés. Le Conseil souligne que même si l'aspect économique n'est pas l'objectif primordial visé par la création des parcs nationaux, il constitue toutefois un facteur légitime et positif. La contribution directe et indirecte des parcs à l'industrie touristique du Nord est considérable et, bien que les retombées soient plus faibles dans ces régions que dans le sud du pays, elles sont importantes pour les petites collectivités nordiques.

Politique sur les parcs marins nationaux

Le Conseil a entrepris un examen du projet de politique sur les parcs marins nationaux, qui s'appliquerait aux nouveaux parcs marins et aux régions marines des parcs nationaux existants. Les membres ont approuvé l'orientation générale de la politique. À leurs yeux, cette politique est un instrument efficace et son application représenterait un pas important vers la protection des secteurs marins représentatifs de notre patrimoine.

Les deux principales préoccupations du Conseil concernent les utilisations multiples (par exemple, l'autorisation de la pêche commerciale) et la nécessité d'établir un plan complémentaire pour l'application de la politique. Le Conseil recommande l'élaboration d'un plan d'action comportant des échéances précises pour la création de parcs marins nationaux. De plus, il souligne la nécessité de mettre en place des mécanismes qui encourageront l'initiative, la coopération et la participation des autres ordres des gouvernements et des résidents des régions qui seraient touchées par la création des parcs marins.

Projet de création d'un parc marin national au Saguenay

On a attiré l'attention du Conseil sur la grave diminution du nombre de bélugas du Saint-Laurent. Au fil des ans, leur nombre, qu'on évaluait entre 3 000 et 5 000 spécimens se situe présentement entre 300 et environ 500. En 1983, le Comité sur le statut des espèces fauniques menacées d'extinction au Canada a officiellement déclaré que les bélugas du Saint-Laurent étaient menacés d'extinction.

Le Conseil s'est rendu dans la région du Saguenay, à l'occasion de la réunion qui s'est tenue à Chicoutimi, où il a assisté à une séance d'information sur les problèmes de survie des bélugas et les possibilités qu'offre la région pour l'établissement d'un parc marin national. On a constaté que deux

facteurs avaient contribué à la baisse de la population des bélugas : la contamination de l'habitat par l'industrie et le harcèlement par des vandales, ou même par des observateurs bien intentionnés. Le Conseil a fait également remarquer que la présence de produits chimiques toxiques dans les eaux du Saint-Laurent pouvait avoir un effet néfaste sur la reproduction des bélugas, mais que l'on ne possédait pas de preuves permettant de confirmer cette hypothèse.

Le Conseil recommande une intervention immédiate sur deux plans : l'application rigoureuse du règlement visant la protection des bélugas et la prise de mesures visant à protéger leur habitat, grâce à la création d'une réserve nationale de faune ou d'une réserve de parc marin national. Selon le Conseil, il faudrait viser à long terme la création d'un parc marin national sur le Saint-Laurent, à l'embouchure du Saguenay. Le Conseil fait remarquer que les résidents locaux appuient le projet de création de parc national et recommande d'entamer les négociations à cet égard avec le gouvernement du Québec.

Consultation du public

Le Conseil a fourni un soutien consultatif continu au Ministre et à Environnement Canada relativement à la réunion nationale sur la consultation du public, de même qu'au Comité directeur national des organisations environnementales non gouvernementales (OENG). Ayant été invités, des membres du Conseil ont assisté aux réunions des OENG de même qu'à la réunion nationale sur la consultation publique. Le Conseil a également été invité à rédiger un article sur l'avenir de la participation des citoyens face aux questions environnementales, pour la publication du Ministère *«Environnement à la une»*. L'article, intitulé *«La clé de l'avenir»*, a été rédigé par M^me^ Louise Beaubien-Lepage, membre du Conseil. Il figure à l'annexe G du présent rapport.

Le Conseil a également fourni une aide d'urgence en finançant la réunion nationale de 1983 des OENG. Le Conseil a par la suite demandé au Ministre de prévoir des fonds suffisants pour tous les aspects de l'application de la politique de consultation du public du Ministère et d'encourager une plus grande participation régionale au programme. À la demande du Ministre, le Conseil a entrepris, vers la fin de l'année, un examen des problèmes liés à l'application de la politique, notamment en ce qui concerne les OENG.

Maintien de la productivité des terres agricoles

Le maintien de la productivité des terres agricoles du Canada préoccupe le Conseil depuis déjà un certain temps. Cette question est considérée comme une priorité nationale. Elle préoccupe également les Conseils provinciaux et a été débattue à l'occasion des réunions des Conseils canadiens de l'environnement. Le Conseil a abordé ce dossier en 1982-1983 en commandant un rapport qui donnerait un aperçu des opinions ayant actuellement cours parmi les pédologues.

Le Conseil a également demandé qu'une étude détaillée soit réalisée en 1983-1984. Celle-ci, entreprise par MM. R.A. Hedlin et D. Kraft de l'Université du Manitoba, a cependant dû être reportée à l'année financière 1984-1985. Cette étude avait pour but la production d'un ouvrage de vulgarisation décrivant succinctement les progrès réalisés dans le passé, les tendances actuelles et les orientations possibles concernant l'utilisation des terres agricoles et les problèmes de dégradation du sol. L'étude visait plus particulièrement à déterminer, à partir des données recueillies par le passé, les tendances futures probables en ce domaine et à en évaluer les effets économiques.

Le plomb dans l'essence

À la fin de 1982-1983, le Ministre a annoncé son intention de procéder graduellement à la réduction ou à l'élimination du plomb dans l'essence et a demandé au Conseil son avis sur les façons possibles d'aborder la question. Le Conseil a étudié la documentation existante et a envisagé les possibilités du point de vue du public.

Compte tenu des données disponibles sur les dangers réels ou potentiels que représente le plomb pour la santé humaine et pour l'environnement, le Conseil s'est dit convaincu qu'il était amplement justifié d'adopter une politique visant à réduire puis à éliminer le plomb dans l'essence et qu'il ne fallait pas attendre pour intervenir que l'on ait déterminé avec exactitude l'ampleur de ces dangers. Le Conseil a recommandé que l'on mette sur pied un programme d'information du public beaucoup plus large afin de clarifier les malentendus concernant la compatibilité des voitures moins récentes avec l'essence sans plomb et d'informer le public sur les dangers que représentent les émissions de plomb. L'adoption de règlements serait indiquée, notamment pour décourager la fabrication d'automobiles qui consomment de l'essence au plomb, mais le Conseil recommande d'accorder la priorité à la prise de mesures d'incitation économique. On pourrait, par exemple, imposer des taux de taxation fédérale différents sur les produits pétroliers raffinés de façon à éliminer ou à renverser la différence des prix actuels dans les stations-service entre l'essence au plomb et l'essence sans plomb.

Politique sur l'application de la loi

Poursuivant les discussions entreprises l'année précédente avec la Commission de réforme du droit, le Conseil a procédé à un examen préliminaire des politiques et des pratiques d'Environnement Canada en matière d'application des lois. Plusieurs questions ont été abordées avec le Ministre, notamment la pertinence du mandat juridique du Ministère, la quantité et l'uniformité des efforts déployés par le Ministère dans ce domaine et la nécessité d'appuyer les particuliers à

entreprendre des poursuites judiciaires. Même si le Conseil s'est surtout penché sur les aspects touchant «l'application» de la loi, on a laissé entendre qu'il serait bon de procéder à un examen global des stratégies du Ministère relativement au respect de la loi, dans le but d'évaluer l'efficacité de divers moyens visant à assurer le respect des normes environnementales, par exemple, la négociation, les ententes contractuelles et la médiation.

Récompenses symboliques pour la protection de l'environnement

Le Ministre a soumis au Conseil une proposition élaborée au Ministère concernant la mise sur pied d'un programme de récompenses symboliques afin qu'il lui donne son avis à ce sujet. Selon cette proposition, le Conseil jouerait un rôle important dans la gestion de ce programme. Le Conseil a exprimé de fortes réserves sur ce projet, notamment en ce qui concerne sa capacité d'assumer, dans le cadre de ce programme, toute fonction autre que la prestation de conseils, étant donné qu'il dispose de ressources limitées et que ses membres travaillent de façon semi-bénévole et à temps partiel.

Les membres ont émis des opinions partagées sur le projet visant à établir un symbole «respectueux de l'environnement» pour les produits de consommation et ont soulevé, plus particulièrement, la question des ressources requises pour le fonctionnement du programme. Le Conseil a accueilli plus favorablement la proposition selon laquelle on pourrait décerner aux entreprises des récompenses pour contribution exceptionnelle à la protection de l'environnement, mais suggère que ce programme soit organisé par les régions afin d'en maximiser les effets. En ce qui concerne les récompenses pour les particuliers et les organismes, le Conseil trouve préférable d'appuyer les programmes existants plutôt que d'en introduire un nouveau, qui pourrait concurrencer ces derniers.

Financement de la construction de chemins forestiers par le gouvernement fédéral

Le Conseil s'est penché sur cette question après avoir reçu une plainte écrite de la part d'un groupe de naturalistes qui blâmait le Ministère d'encourager de mauvaises pratiques d'aménagement forestier en vertu d'accords fédéraux-provinciaux concernant la foresterie. Ces accords prévoyaient le financement de la construction de voies d'accès aux forêts. Selon le Conseil, ces accords devraient contenir des dispositions visant à garantir que les sommes fournies par le gouvernement fédéral sont utilisées à des fins non préjudiciables à l'environnement et viser la régénération, la protection, la recherche et la sylviculture plutôt que la construction de chemins forestiers à des fins d'exploitation. Le Conseil recommande également que ces accords prévoient des mesures pour la planification à long terme des ressources, un aménagement forestier judicieux et la protection de l'environnement.

Priorités concernant le Nord

À la demande du Ministre, le Conseil a accepté d'élaborer une proposition sur la meilleure façon de préparer une stratégie visant à favoriser «un développement économique soutenu dans le Nord». Cette stratégie prendrait en considération les priorités sur le plan de l'environnement et de l'économie dans le Nord et les diverses optiques à envisager par rapport aux projets d'exploitation des hydrocarbures.

À la fin de l'année, le Conseil avait discuté de la question avec divers groupes intéressés. Il a par la suite étudié la documentation existante à ce sujet et envisagé la possibilité de tenir un atelier qui serait parrainé par un organisme indépendant afin d'aborder ce dossier sous un angle différent.

Rôle du Conseil

Bien que le Conseil ait approuvé un nouvel énoncé de son rôle en 1981, le sujet est revenu sur le tapis en 1983-1984, à la suite de discussions qui ont eu lieu à la réunion des Conseils canadiens de l'environnement et à la suite de questions et de propositions avancées par certains des nouveaux membres du Conseil. Les discussions ont porté sur les priorités que le Conseil devrait assumer dans son rôle de conseiller confidentiel du Ministre par rapport à son rôle public, et sur l'importance qu'il devrait accorder aux besoins environnementaux à long terme ou aux problèmes nouveaux par rapports aux préoccupations courantes ou immédiates.

Reconnaissant qu'il y a différentes perceptions du rôle du Conseil parmi le public, les hauts fonctionnaires fédéraux et, dans une certaine mesure, parmi les membres eux-mêmes, le Conseil a rédigé un énoncé détaillé de son «mandat». Cet exercice n'a marqué aucun changement important dans le rôle du Conseil ou dans son mode de fonctionnement. Il s'agit essentiellement d'une description détaillée, basée sur les objectifs initiaux, des pratiques qui ont été établies au fil des ans sous la direction de plusieurs ministres. On s'est particulièrement attaché à spécifier les services que le Conseil a rendus et pourrait rendre au ministre de l'Environnement.

L'énoncé du mandat (voir annexe H) a été rédigé à la suite de discussions entre les membres du Conseil et entre ces derniers et le Ministre. À la fin de l'année financière, la version définitive a été remise au Ministre qui l'a approuvée par la suite.

Autres

Biotechnologie

Le Conseil a continué de s'intéresser à la question de la biotechnologie au cours de l'année, notamment en assistant à des séances d'information sur les mesures prises par le Ministère depuis les recommandations présentées par le Conseil en 1982-1983. Le Conseil considère toujours que le

Ministère n'accorde pas toute l'attention nécessaire à deux importants aspects de la biotechnologie : les avantages économiques (foresterie, réduction de la pollution, etc.) et les effets néfastes possibles sur l'environnement. À son avis, la biotechnologie serait plus profitable pour le Canada que d'autres secteurs plus notoires de l'industrie de pointe.

Loi sur l'exportation et l'importation d'animaux sauvages

Le Conseil a assisté à des séances d'information au sujet de ce projet de loi. Il a examiné le projet de même que les motifs qui ont mené à son élaboration et s'est dit d'accord avec la nécessité de légiférer dans ce domaine. Il s'est également dit prêt à fournir son aide si on lui en fait la demande.

Détroit de Lancaster

Le Ministre a demandé au Conseil son avis sur la question du forage dans le détroit de Lancaster. Le Conseil a recommandé de prendre une décision ferme de sorte que les résidents de cette région et l'industrie soient fixés relativement aux projets d'exploitation des hydrocarbures dans ce secteur. Le Conseil a pris en considération les possibilités d'exploitation des ressources non renouvelables et a souligné la productivité des ressources renouvelables de la région. Il a également fait remarquer qu'il existait des précédents concernant le retrait des droits d'exploration. Les membres du Conseil ont proposé divers plans d'action, mais ont recommandé de suspendre les activités de forage pour une certaine période, par exemple, vingt ans, de sorte que l'on ait le temps de trouver des solutions aux problèmes sociaux et environnementaux prévus et de tirer profit des progrès techniques.

Les jeunes et l'environnement

Des discussions ont eu lieu avec le Ministre concernant les façons d'encourager une plus grande participation des jeunes aux activités touchant la qualité de l'environnement. Le Conseil a appuyé l'idée de réaliser un sondage national sur les attentes des jeunes relativement à l'environnement et a entrepris d'obtenir des informations sur les programmes pertinents destinés aux jeunes.

Rôle du Service canadien de la faune et politique fédérale sur la faune

Le Conseil a assisté à une séance d'information sur le processus visant à examiner le rôle du Service canadien de la faune et à améliorer la politique fédérale sur la faune. Le Conseil a étudié les documents se rapportant à la question et a établi un groupe de travail chargé d'examiner les projets plus attentivement une fois le processus mieux enclenché. De plus, le Conseil a exprimé ses inquiétudes au sujet de la diminution des activités de recherche, faisant remarquer que certains autres services, comme les Parcs nationaux et le Service de la protection de l'environnement, comptent sur la recherche effectuée au Service canadien de la faune.

Enquête sur la politique fédérale relative aux eaux

Le document provisoire «*Towards a Federal Freshwater Strategy*», distribué par le Comité d'enquête à titre de document de référence devant servir de base aux discussions, a fait l'objet d'un examen critique de la part du Conseil. Ce dernier a également examiné la version définitive et a souligné les liens existant entre l'enquête et d'autres travaux entrepris dans le domaine de la gestion des eaux, y compris l'élaboration de lignes directrices sur la qualité de l'eau potable. Il a également prévu une rencontre avec les membres du Comité.

Piégeage non cruel

Le Conseil a entrepris une étude des questions liées au piégeage non cruel. Les membres sont d'avis qu'il faudrait mettre davantage l'accent sur la conception de pièges et de méthodes de piégeage non cruels, mais qu'il importe de tenir compte de l'aspect pratique et des besoins des trappeurs, en particulier ceux des régions éloignées.

Politique scientifique

Au cours de l'année, les membres du Conseil se sont à nouveau préoccupés de ce qui semble être l'effritement de la base de connaissances d'Environnement Canada. Les discussions ont porté sur trois aspects de la politique scientifique : la détermination des priorités; l'affectation de ressources suffisantes; et le rôle du Ministère qui doit favoriser l'acquisition de nouvelles connaissances concernant l'environnement par la recherche, à l'appui de politiques et de programmes particuliers. Une étude plus poussée du sujet a été planifiée pour 1984-1985.

Déclaration des droits en matière d'environnement

La question a été abordée avec le Ministre à deux occasions. Les membres ont appuyé certains aspects d'une «déclaration des droits en matière d'environnement», mais considèrent ce projet uniquement comme une partie d'un programme plus global. Les autres éléments requis étant le maintien d'une base de connaissances suffisante, l'adoption de politiques judicieuses et l'application efficace des lois. À la fin de l'année, le Conseil examinait les documents d'information sur le sujet et attendait la nomination de nouveaux membres, dont un juriste qui lui procurerait les compétences nécessaires pour poursuivre les travaux dans ce domaine.

La faune du Canada — historique, situation actuelle et perspectives d'avenir

Le Conseil, ne considérant pas le projet comme faisant partie de ses fonctions officielles, a tenté d'inciter d'autres organismes à parrainer ou à entreprendre la rédaction d'un ouvrage visant notamment à rappeler certaines des premières activités de gestion de la faune au Canada. Constatant que le nombre de pionniers de la recherche et de la gestion faunique diminuait graduellement, le Conseil a suggéré de consigner leurs souvenirs alors que cela est encore possible.

Solutions de rechange pour l'adoption et l'application de normes environnementales

Dans l'une des recommandations adoptées lors de la réunion des Conseils canadiens de l'environnement, on demandait au Conseil d'examiner comment il serait possible de faire respecter les normes environnementales autrement que par l'adoption de règlements basés sur le droit pénal, par exemple, par la passation de marchés, la prise de mesures d'incitation ou de sanctions d'ordre économique. Le Conseil a reconnu le bien-fondé de ce projet, mais a affirmé ne posséder ni les ressources ni les compétences juridiques nécessaires pour le réaliser en 1983-1984. La recommandation a donc été portée à l'attention du Ministre, dans l'espoir que l'étude puisse être entreprise par le Ministère.

Participation du public au processus d'établissement et d'examen des normes environnementales

Lors de leur réunion, les Conseils canadiens de l'environnement ont entre autres recommandé que chaque Conseil examine différents moyens d'assurer la participation du public en vue de l'adoption de normes environnementales. Cette recommandation s'appuie sur la conviction que le processus ne devrait pas être de nature strictement technique, étant donné la place qu'y prennent les jugements de valeur. Le Conseil a reconnu qu'Environnement Canada avait réalisé des progrès importants à cet égard grâce à l'adoption de sa politique sur la consultation du public et à l'application d'autres mécanismes, mais a recommandé au Ministre de poursuivre ces efforts.

Exposés et séances d'information

Plusieurs autres questions ont fait l'objet de séances d'information, afin de tenir les membres du Conseil au courant des préoccupations de l'heure. Les séances ont porté, entre autres, sur les dossiers suivants : les relations canado-américaines et les activités de la Commission mixte internationale; les projets de modifications du Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement; le plan stratégique de la région du Québec; le programme du Service de la protection de l'environnement; et les travaux du Groupe de travail sur la conservation de l'environnement du Nord.

PROJETS FUTURS

Le Conseil consultatif s'efforce de maintenir un équilibre dans ses activités entre, d'une part, l'examen des préoccupations environnementales immédiates et la prestation de conseils et, d'autre part, l'étude approfondie de questions plus ou moins récentes. Bien que certaines des activités du Conseil soient entreprises de sa propre initiative, la priorité de ce dernier est de conseiller le Ministre. Il est donc difficile de prévoir avec précision le programme des activités du Conseil plusieurs mois et encore moins un an à l'avance. Néanmoins, compte tenu, entre autres, des travaux déjà entrepris à la fin de l'année, il semble que le programme du Conseil de 1984-1985 portera notamment sur les questions suivantes.

Relations entre l'environnement et l'économie

Le Conseil entend continuer à explorer l'interdépendance complexe de l'environnement et de l'économie, en poursuivant le travail déjà entrepris, notamment la présentation à la Commission Macdonald. Le Conseil a particulièrement hâte d'examiner les résultats des études portant plus ou moins directement sur le sujet.

Organisations environnementales non gouvernementales (OENG)

Les premières réunions nationales des OENG ont été organisées par le Conseil afin d'améliorer les communications et les relations professionnelles entre les groupes d'environnementalistes et Environnement Canada. Les OENG organisent maintenant leurs propres réunions et ont établi des rapports harmonieux avec le Ministère. Toutefois, le Conseil est d'avis qu'il existe des lacunes dans ces rapports et a l'intention de cerner les points susceptibles d'être améliorés.

Gestion des eaux et qualité de l'eau

Ayant constaté que les questions relatives aux eaux figureraient parmi les principales préoccupations des années 80 sur le plan de l'environnement, le Conseil a prévu de se pencher sur deux aspects particuliers de ce dossier en 1984-1985 : il examinera le travail qui se fait pour l'établissement de lignes directrices sur la qualité de l'eau potable et tentera de rencontrer les membres du Comité d'enquête sur la politique fédérale relative aux eaux.

Maintien de la productivité des terres agricoles

La deuxième des deux études commandées par le Conseil sur les problèmes relatifs à l'utilisation des terres et à la dégradation des sols devait initialement être terminée en 1983-1984, mais l'échéance a dû être reportée à l'année suivante. La réalisation de cette étude mettra un terme aux travaux du Conseil concernant ce dossier primordial, du moins pour un certain temps.

Politique scientifique

Les membres du Conseil ont régulièrement fait part de leurs préoccupations concernant l'effritement des compétences scientifiques dans le domaine de l'environnement au Canada, et plus particulièrement à Environnement Canada. Ils ont prévu provisoirement de réexaminer la politique scientifique du Ministère, poursuivant ainsi le travail déjà commencé.

Autres questions

La publication de certains rapports du Conseil a été retardée au cours des deux dernières années, les ressources étant trop limitées. Des efforts particuliers seront faits en 1984-1985 afin de rattraper le retard.

ASSEMBLÉE DES CONSEILS CANADIENS DE L'ENVIRONNEMENT

Les Conseils fédéral et provinciaux de l'environnement tiennent des réunions annuelles depuis plusieurs années. Ces réunions donnent aux membres des différents Conseils l'occasion d'échanger des idées sur des problèmes d'intérêt commun, de tirer profit de l'expérience des autres et d'encourager les idées et les principes les plus courants.

Le Conseil consultatif a été l'hôte de l'assemblée de 1983 qui a eu lieu dans la région Ottawa-Hull. Les séances ont été dirigées par trois membres du Conseil : M. Tom Beck, président, MM. Robert Bergeron et P.F.M. McLoughlin, vice-présidents. Trois sujets principaux étaient inscrits à l'ordre du jour: *Le rôle du public dans l'établissement et l'application des normes environnementales*, qui a fait l'objet d'un rapport soumis au Conseil de l'environnement de l'Alberta et présenté par ce dernier; *Le rôle des Conseils, question étudiée au cours d'un atelier organisé par le Conseil consultatif* qui avait invité quatre conférenciers; et la présentation de rapports de chaque Conseil sur les activités de l'année précédente. Toutes les provinces et les territoires y étaient représentés, à l'exception du Yukon, de la Colombie-Britannique, de Terre-Neuve et de l'Île-du-Prince-Édouard. Dans l'ensemble, l'assemblée fut considérée comme l'une des mieux réussies.

La tenue de l'assemblée a représenté beaucoup de travail pour le Conseil consultatif et, plus particulièrement, pour le Secrétariat. On a en effet procuré aux trente-deux délégués présents des documents préparatoires, des documents d'information sur chaque Conseil, des guides de discussions pour les groupes de travail, un service de traduction simultanée, etc.

Un compte rendu complet de la réunion est actuellement en préparation. Les pages qui suivent résument brièvement les deux principaux sujets discutés lors de l'assemblée. On trouvera à l'annexe I la liste des mesures recommandées par chaque Conseil. Aucune recommandation sur le rôle des Conseils n'a été adoptée en raison des situations différentes prévalant pour chacun d'entre eux. On trouvera toutefois un résumé des discussions en atelier à l'annexe J du présent document.

Rôle du public dans l'établissement et l'application des normes environnementales

Le sujet a été présenté par M. Alistair Crerar, qui s'est inspiré du rapport «*Environmental Standards : A Comparative Study of Canadian Standards, Standard Setting Processes and Enforcement*» préparé pour le Conseil de l'environnement de l'Alberta, dont il est le président.

Le rapport a été rédigé à la suite de la réunion de 1981, au cours de laquelle on a discuté de la nécessité d'examiner les processus d'établissement des normes en vigueur au Canada. Étant donné l'ampleur de la tâche, l'étude n'a porté que sur quatre provinces : l'Alberta, la Colombie-Britannique, la Saskatchewan et l'Ontario. De plus, on a comparé les normes fédérales canadiennes avec celles établies aux États-Unis par l'Environmental Protection Agency.

Le rapport a été brièvement résumé à l'intention des participants par M. Alistair Lucas, de Calgary, qui en est l'auteur principal, et une discussion a suivi. Celle-ci a surtout porté sur la nécessité de trouver des moyens autres que les méthodes actuelles qui seraient fondés sur le code pénal, pour faire respecter les normes environnementales. Certains ont proposé comme solutions de rechange le recours au droit des contrats, aux sanctions et aux mesures d'incitation d'ordre économique. La recherche de moyens nouveaux découle, en partie, des difficultés à obtenir une condamnation lorsque «la diligence raisonnable» est invoquée comme motif de défense.

L'autre point particulier sur lequel les discussions ont porté concerne la nécessité d'une plus grande participation du public dans l'établissement des normes, étant donné que celles-ci sont basées autant sur des jugements de valeur que sur des considérations techniques. Bien qu'il y ait eu certaines divergences de vues au sujet de l'applicabilité des normes touchant l'air ambiant par rapport à celles concernant les émissions, la majorité des participants ont reconnu que le public avait le droit de contribuer à l'établissement des normes environnementales.

Les recommandations concernant les deux questions susmentionnées figurent à l'annexe I.

Rôle des Conseils de l'environnement

Le rôle des Conseils de l'environnement a constitué le thème dominant de la réunion. Quatre des cinq principales allocutions présentées portaient sur ce sujet. Les délégués ont ensuite formé des groupes de travail afin d'étudier les aspects particuliers de la question pour finalement se réunir à nouveau en séance plénière.

L'objectif de l'atelier n'était pas d'établir un rôle uniforme pour tous les Conseils, mais d'évaluer diverses possibilités. Il a été conclu que le rôle de chaque Conseil devait être défini en fonction des exigences des autorités dont il relève et des circonstances de l'heure.

Le rôle des Conseils a été examiné sur trois plans : par rapport au public, aux ministères gouvernementaux et aux ministres responsables de l'environnement. Cette démarche a été poursuivie par les quatre principaux conférenciers de la réunion, soit John Roberts et Jacques Gérin respectivement ministre et sous-ministre d'Environnement Canada, David Brooks, de Marbek Resource Consultants Ltd., et A.C. Maniar, président du Conseil de l'environnement du Manitoba.

Le rôle des Conseils par rapport aux ministres responsables de l'environnement est un aspect de la question que les groupes de travail ont étudié plus attentivement. On a souligné qu'étant donné que les questions environnementales étaient devenues politiquement importantes au Canada, les Conseils devaient repenser leur rôle et, plus particulièrement, déterminer comment ils pourraient renforcer la position de leur ministre au sein du Cabinet.

On trouvera à l'annexe J un résumé des constatations faites durant l'atelier.

ANNEXE A

MEMBRES
du
Conseil consultatif canadien de l'environnement

Mars 1984

M. T. Beck
Calgary (Alberta)
Président

Dr T. Hancock
Ministère de la Santé publique
Toronto (Ontario)

Mme S. Holtz
Ecology Action Centre
Halifax (Nouvelle-Écosse)

M. B.A. Hubert
Boreal Ecology Services Ltd.
Yellowknife (T.N.-O.)

M. M. Hummel
Fonds mondial pour la nature (Canada)
Toronto (Ontario)

Dr P.F.M. McLoughlin
Peter McLoughlin Associates Ltd.
Comox (C.-B.)
Vice-président

M. T.G. Jeanes
Balco Industries Ltd.
Kamloops (C.-B.)

Mme L.B. Lepage
Fédération des associations pour la protection de l'environnement des lacs
Outremont (Québec)

Dr D. MacKay, professeur
Université de Toronto
Toronto (Ontario)

Secrétariat

M. M. McConnell, Secrétaire exécutif

Dr E.F. Roots, Conseiller en sciences

Mme V. Halliwell, Adjointe administrative

Environnement Canada
Ottawa (Ontario)
K1A 0H3

PUBLICATIONS

Revue annuelle 1973-1974. partie A — Activités 1973-1974 par Arthur Porter. *Partie B — Problèmes et priorités de l'environnement canadien* par Pierre Dansereau.

Revue annuelle 1975. Partie A — Activités 1975 par Ian McTaggart-Cowan. *Partie B — Importants problèmes de l'environnement canadien,* par J.P. Nowlan.

Revue annuelle 1976. Partie A — Activités 1976. Partie B — L'état de l'environnement au Canada 1976.

Revue annuelle 1977-1978. Partie A — Activités 1977-1978. Partie B — L'état de l'environnement au Canada.

Revue annuelle 1979-1980. Activités 1979-1980. Une décennie de préoccupation environnementale : Rétrospective et Perspectives. Par Donald A. Chant. Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement : Observations et Recommandations.

Mécanisme des évaluations environnementales pour le Canada. Rapport nº 1 du Conseil. Février 1974.

L'éthique de l'environnement — son élaboration et ses implications. Rapport nº 2 du Conseil. Janvier 1975. Par Norman H. Morse. Préface de Pierre Dansereau. Avant-propos de Donald A. Chant.

Harmonie et désordre dans l'environnement canadien. Rapport nº 3 du Conseil. Par Pierre Dansereau. (En anglais, 1975; en français, 1980.)

Aspects écologiques du développement de l'environnement nucléaire au Canada. Rapport nº 4 du Conseil. Janvier 1977. Par H.E. Duckworth, H.W. Duckworth, Arthur Porter et J.S. Rogers.

Rapport de la deuxième rencontre des Conseils consultatifs de l'environnement. Mai 1977, Fort San, Saskatchewan. Rapport nº 5 du Conseil. Mars 1978. Produit en collaboration avec le Conseil consultatif de l'environnement de la Saskatchewan.

La gestion des ressources de zones d'estuaires au Canada. Rapport nº 6 du Conseil. Mars 1978. Par Irving K. Fox et J.P. Nowlan.

Compte rendu des première et deuxième réunions des groupes d'intérêt public avec le Conseil consultatif canadien de l'environnement. Rapport nº 7 du Conseil. Mai 1978.

Towards an Environmental Ethic. Mars 1977. Par D.A. Chant.

Écotoxicité : Responsabilités et possibilités. Rapport nº 8 du Conseil. Août 1979. Par Ross H. Hall et Donald A. Chant.

Compte rendu d'une réunion des groupes d'intérêt public avec le Conseil consultatif canadien de l'environnement. Mai 26-27, 1980. Rapport nº 9 du Conseil. Avril 1981.

Nouvelle stratégie contre les ravageurs au Canada. Rapport nº 10 du Conseil. Juillet 1981. Par Ross H. Hall.

Problèmes de conservation de la faune dans le Nord canadien. Rapport nº 11 du Conseil. Octobre 1981. Par Ian McTaggart-Cowan.

ANNEXE C

PRÉSENTATION À LA COMMISSION ROYALE SUR L'UNION ÉCONOMIQUE ET LES PERSPECTIVES DE DÉVELOPPEMENT DU CANADA

par le

Conseil consultatif canadien de l'environnement

Décembre 1983

RÉSUMÉ

Au Canada, la santé à long terme de l'économie et celle de l'environnement se confondent essentiellement : en nuisant à l'une on nuit à l'autre. La question de l'interdépendance de l'environnement et de l'économie soulève donc un certain nombre de points d'un intérêt fondamental pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada. Par exemple :

— Quelles sont nos obligations à l'égard des générations futures de Canadiens?

— Vers quelles fins nos activités économiques sont-elles dirigées? Quelles sont nos valeurs et que devraient-elles être?

— À quelles réalités écologiques l'économie doit-elle se conformer?

— Quelles exigences pouvons-nous imposer, honnêtement, à notre environnement, compte tenu des réalités écologiques et de nos obligations à l'égard des générations futures?

— De quelle façon devons-nous restructurer notre système de prise de décisions afin de pouvoir maintenir la base de ressources qui soutient notre économie?

En examinant ces questions, qui font ressortir l'interdépendance de l'éthique, de la stratégie politique et de la politique économique à long terme, nous avons fait part de nos vues concernant la politique économique d'un point de vue environnemental. Nous n'avons pas encore proposé de solutions, sauf en termes généraux. Grâce aux études en cours, nous serons en mesure de présenter des recommandations plus précises relativement aux discussions prévues par la Commission en 1984.

Introduction

Le Conseil consultatif canadien de l'environnement (CCCE) est un organisme consultatif auprès du ministre fédéral de l'Environnement; il donne des conseils au sujet de questions et de problèmes environnementaux et soumet à l'attention du Ministre les questions qui, selon lui, sont d'intérêt public. Le Conseil est un organisme indépendant constitué de citoyens canadiens qui ont été appelés à en faire partie. Le Conseil élabore des perspectives relativement à une vaste gamme de questions environnementales régionales, nationales et internationales.

Dans le présent exposé préliminaire, nous tentons de donner une perspective dynamique et globaliste à long terme de l'économie et de l'orientation à prendre pour assurer le maintien d'un environnement sain. Nous avons essayé de définir les problèmes et les questions à long terme, comme l'a demandé la Commission; ainsi, lorsque la Commission aura préparé son document d'information, nous pourrons y répondre d'une façon plus détaillée. Nous nous appuierons sur nos travaux en cours pour mieux définir et comprendre l'interdépendance de l'environnement et de l'économie.

Nous estimons qu'il existe un lien direct à long terme entre l'état de l'économie et celui de l'environnement, qui en fait ne font qu'un au Canada. Notre économie est principalement fonction des ressources et, par conséquent, de l'environnement. Altérer l'environnement, c'est altérer l'économie.

Nous croyons très fermement que l'économie doit servir nos valeurs et non pas les dominer. Nous n'existons pas, en tant que peuple ou nation, simplement pour suivre une trame économique quelconque. Notre économie et notre expansion économique devraient faire partie des moyens utilisés pour arriver à une fin et non pas être les fins en elles-mêmes.

Notre économie doit se conformer à la réalité écologique. Elle ne peut être fonction de l'exploitation des ressources terrestres à des rythmes qui dépassent la capacité de l'écosystème à s'adapter aux incidences de l'exploitation. L'existence des ressources et leur maintien imposent des limites maximales à nos visées économiques.

Les façons dont nous orientons et développons notre économie sont imprégnées des contraintes et des capacités des systèmes essentiels locaux, régionaux et mondiaux. Cette situation est de plus en plus évidente en raison de l'expansion du commerce international et de l'apparition de conséquences environnementales néfastes, comme les pluies acides, à l'échelle mondiale. De toute évidence, l'avenir économique

du Canada doit être examiné dans un cadre mondial, et nous proposons qu'il le soit également dans une perspective à long terme.

Nous sommes d'avis que les activités économiques entreprises doivent être maintenues pendant une longue période. Notre niveau de vie actuel est fonction, dans une large mesure, de nos ressources naturelles. Si elles se détériorent, notre niveau de vie baissera. Nous sommes les seuls à pouvoir faire en sorte que nos descendants puissent profiter de la même qualité de vie que nous souhaitons pour nous-mêmes.

Les considérations susmentionnées ne découlent pas d'une approche négative. Il existe des contraintes, mais aussi des possibilités. L'ensemble des connaissances scientifiques pouvant être utilisé pour améliorer les ressources dont dépend notre économie s'accroît considérablement et permet de créer de nouvelles possibilités. Cependant, pour en profiter, il faudra des politiques et des incitations fiscales, monétaires et institutionnelles complètement différentes de celles que l'on connaît actuellement.

Nous sommes également gênés par un ensemble de valeurs et d'hypothèses qui sont directement ou indirectement responsables de nos difficultés environnementales et économiques actuelles. Celles-ci doivent être réexaminées à la lumière de ce que nous savons aujourd'hui sur l'interdépendance de l'environnement et de l'économie. Il est possible que nous devions redéfinir ou repenser nos mesures applicables aux activités économiques, lesquelles ne tiennent pas compte présentement des coûts externes qui ont trait par exemple à la pollution de l'air, des eaux et du sol. Nous devrions peut-être revoir le concept du Produit national brut, instrument de mesure de notre succès, et penser plutôt aux «avantages humains nets», une mesure qui tente de soustraire du total de tous les biens et services produits par la société les activités qui entraînent des coûts pour l'homme ou l'environnement. Il nous faut reconnaître que les ressources terrestres sont épuisables : il n'existe qu'une certaine quantité de ressources non renouvelables, tandis que les ressources renouvelables ne peuvent être exploitées que dans une certaine mesure si l'on veut qu'elles puissent se régénérer de façon continue. Nous devons également repenser le concept de la croissance économique. Pouvons-nous, de façon réaliste, nous attendre à des augmentations sans fin de la consommation individuelle ou même de la consommation totale des ressources terrestres renouvelables et non renouvelables, spécialement dans un monde où l'on remarque déjà une grave inégalité de la consommation?

Ce sont de telles valeurs et hypothèses, dont quelques-unes sont de nature traditionnelle dans notre société, qui doivent tout d'abord intéresser la Commission royale. Ce n'est que lorsque nous aurons décidé des besoins économiques à satisfaire que nous pourrons examiner les moyens à prendre pour atteindre notre but.

* Voir la bibliographie ci-jointe.

L'environnement et la base des ressources naturelles

Lorsque les premiers colons européens sont arrivés en Amérique du Nord, la réserve de ressources semblait illimitée et l'environnement, inaltérable. Il y avait toujours d'autres ressources, un peu plus loin. Compte tenu de cette notion, il s'est établi un système économique fondé sur l'exploitation à bon marché de ressources naturelles qui semblaient illimitées. Si cette conception a pu avoir été relativement valable par le passé, elle ne l'est manifestement plus. Il en a résulté des dommages et, dans certains cas, de graves dommages à notre environnement et à notre base de ressources naturelles. Nous ne pouvons plus nous permettre de gérer nos ressources naturelles comme cela se faisait au temps de la «découverte».

Il est maintenant bien reconnu, compte tenu de l'amélioration de notre base de données, que nous avons surexploité une bonne partie de nos ressources.* Nos pratiques agricoles ont causé de graves dommages à nos sols et l'on doute sérieusement de la possibilité de maintenir pendant longtemps les sols qui sont à la base d'une importante partie de notre économie nationale et de nos exportations. Dans le secteur forestier, la non-régénération des forêts à un rythme équivalent à celui de la dénudation des terres boisées menace l'avenir de l'industrie forestière et notre économie d'exportation, et endommage également nos bassins hydrographiques, réduit notre habitat faunique et diminue nos possibilités de loisirs de plein air. La pollution de nos eaux, les dommages causés aux bassins hydrographiques et la pêche excessive dans nos eaux marines et douces ont nui considérablement aux pêcheries. De sérieuses préoccupations ont été soulevées quant à l'efficacité de notre politique de gestion des eaux, sur les plans de la quantité et de la qualité. De plus, nos populations fauniques ont été gravement menacées dans certaines régions par la pollution, la chasse excessive, la destruction de l'habitat ou d'autres activités peu respectueuses du milieu. Le taux d'extraction des hydrocarbures et d'autres minéraux ainsi que les répercussions environnementales et économiques de nos méthodes d'extraction et de traitement sont des sources de préoccupations.

Chacune de ces ressources a une dynamique positive et négative particulière, une importance régionale distincte et ses propres caractéristiques institutionnelles. Il est très difficile de généraliser la cause des problèmes de même que les perspectives. Ce qu'il faut constater dans tous les cas, cependant, c'est que l'on a montré fort peu de jugement dans l'élaboration et l'application de politiques et de méthodes en matière d'exploitation des ressources naturelles. Les problèmes ont été compliqués par des questions de juridiction entre les divers ordres de gouvernement et à l'intérieur même de chacun de ces ordres; et, dans une large mesure, les décisions réelles de gestion des ressources ont été prises par le

secteur privé, les grandes compagnies étant parfois dotées d'une bureaucratie et de systèmes aussi peu souples que ceux du secteur public. Par le passé, les problèmes ont été liés à la nécessité de maximiser les profits à court terme et de contrôler les ressources pour survivre financièrement. De plus, bon nombre des décisions importantes, ayant trait au maintien des finances et de l'économie et à la nature de l'exploitation des ressources du Canada, ont été prises à l'extérieur du pays ou pour satisfaire des intérêts extra-nationaux.

En plus des questions nationales, des influences mondiales se répercutent sur notre base de ressources. L'«effet de serre», par exemple, auquel nous contribuons, commence à être défini d'une façon plus précise. Au cours des décennies qui viennent, c'est-à-dire d'ici 40 à 50 ans, il pourrait toucher d'une façon marquée tant la quantité que la qualité de nos ressources, les répercussions variant selon les ressources et les endroits. De plus grandes variations des conditions climatologiques peuvent également survenir. Le transport à distance de polluants atmosphériques, déjà reconnu comme un grave problème, aura des effets cumulatifs sur la productivité de bon nombre de nos ressources renouvelables. Étant donné la détérioration de la base de ressources dans diverses régions du monde, on note une pression internationale de plus en plus grande pour que le Canada comble le déficit. Avec le temps, il faudra établir d'autres pratiques de gestion et d'utilisation de nos ressources.

Un but national approprié

Étant donné ces circonstances interreliées, quel doit être le but du Canada? De toute évidence, le but doit être *l'évolution d'une économie qui soit compatible avec un environnement sain, une économie solide sur le plan de l'écologie, laquelle peut être améliorée par l'application de techniques et des méthodes de gestion qui évoluent avec les besoins.*

Selon nous, une telle économie se caractérise par trois particularités fondamentales :

a) elle assurerait la gestion des ressources non renouvelables d'une façon qui permettrait d'optimiser leurs avantages à long terme;

b) elle étendrait la productivité de la base de ressources renouvelables; et

c) elle fournirait des moyens institutionnels, financiers et techniques pour accroître l'efficacité de l'utilisation des ressources tout en maintenant ou en améliorant la qualité de l'environnement.

Quelques idées préliminaires sur les moyens à prendre

La démarche envisagée exigera l'application d'un certain nombre de changements importants dans la façon dont nous gérons l'économie et l'environnement. Dans le présent exposé initial, il a surtout été question d'un changement fondamental : tenir compte des facteurs économiques externes, c'est-à-dire incorporer dans les prix payés pour les biens et les services tous les coûts économiques applicables à leur production. Plus précisément, nous devrions examiner attentivement la répartition de la rente économique. Quels que soient les moyens institutionnels applicables à sa perception et à son affectation, la rente économique de l'exploitation des ressources devrait être réinvestie :

(1) pour payer ce qui est nécessaire au maintien du rendement de toute ressource donnée;

(2) pour payer ce qui est nécessaire à l'amélioration du rendement de toute ressource donnée, en reconnaissant que l'utilisation et l'amélioration des ressources sont des activités interreliées (l'amélioration de l'une entraîne généralement l'amélioration des autres), et que les optimums biologiques et économiques ne sont pas toujours identiques, et

(3) pour réparer les dommages antérieurs causés par l'exploitation des ressources.

Il est évident que les gouvernements n'ont pas toujours réinvesti la rente économique de façon à satisfaire à ces exigences. Plus important encore, il semble que les divers ordres de gouvernement n'ont pas uniformément fait preuve de la détermination politique et de la capacité technique et gestionnelle nécessaires à l'application des processus requis pour réaliser les objectifs susmentionnés. Maintenant, on reconnaît enfin l'importance des coûts nécessaires au rétablissement des ressources, mais les répercussions ont un caractère traumatisant.

La population canadienne et les dirigeants du pays doivent trouver la détermination politique, les aptitudes techniques et gestionnelles ainsi que les structures organisationnelles et institutionnelles nécessaires à la création d'une économie qui reflète et complète un environnement sain. C'est le défi auquel nous faisons face aujourd'hui.

BIBLIOGRAPHIE

Barney, G.O., Freeman, P.H. et Ulinski, C.A. *Global 2000: Implications for Canada.* Étude commandée par Environnement Canada et publication parainnée par l'Association canadienne du Club de Rome.

Le Conseil canadien des ministres des ressources et de l'environnement (CCMRE). Les 6 et 7 juin 1979. *Les impératifs de la foresterie au Canada. Proposition de politique de foresterie canadienne.* Établie pour l'Assemblée annuelle du CCMRE, de Kelowna (C.-B.).

Environnement Canada. *Annuaire de l'eau du Canada: 1975, 1976, 1977-1978, 1979-1980, 1981-1982.* Direction générale des eaux intérieures. Ottawa (Ontario).

Great Lakes Water Quality Board. 1981. *Report on Great Lakes Water Quality.*

Union internationale pour la conservation de la nature et de ses ressources naturelles (UICN). *Stratégie mondiale de la conservation.*

McCuaig, J.D., Manning, E.W. Janvier 1982. *L'évolution de l'utilisation des terres agricoles au Canada: Processus et conséquences.* Rapport nº 21. Direction générale des terres. Environnement Canada.

McTaggart-Cowan, I. Octobre 1981. *Problèmes de conservation de la faune dans le Nord canadien.* Rapport nº 11. Conseil consultatif canadien de l'environnement.

Pearse, Peter H. Septembre 1982. *Le pour et le contre vers une politique nouvelle sur les pêches canadiennes du Pacifique.* Commission sur la politique des pêches du Pacifique. Rapport définitif. Pêches et Océans.

ANNEXE D

Communication du conseil consultatif canadien de l'environnement sur

LES RISQUES ACCEPTABLES

Préparée par Susan Holtz,*

Octobre 1983

Préface

Le sujet ayant été abordé lors de plusieurs réunions du Conseil, et le Ministre ayant demandé l'avis du Conseil, un de ses membres, Mme Susan Holtz, a rédigé la présente communication. Le public s'intéresse beaucoup aux «risques» et en particulier à l'évaluation ou à l'analyse des risques, c'est-à-dire aux techniques ou processus permettant de définir les niveaux de risques que le public pourrait être amené à accepter. Le présent exposé a été rédigé pour alimenter les discussions publiques sur la question qui, de l'avis du Conseil, constitue une composante essentielle de la définition de l'acceptabilité des risques.

Le présent document vise principalement à mettre en lumière certaines des limites de l'analyse des risques. Le danger consiste à en faire mauvais usage ou à l'utiliser à mauvais escient. Puisque l'analyse des risques est un instrument technique, elle a tendance à trop simplifier des questions scientifiques complexes. Ce n'est pas non plus un moyen fiable de résoudre simplement et rapidement des différends concernant les politiques car les choix entourant les risques impliquent des préférences au sujet des principes et des valeurs. Telle qu'appliquée actuellement, l'analyse des risques ignore peut-être que l'acceptabilité d'un risque est en fin de compte un jugement socio-politique et qu'il est impossible de court-circuiter le processus décisionnel politique entourant le risque.

Introduction

Ces dernières années, le Conseil s'est brièvement intéressé, à plusieurs reprises, à la question des «risques acceptables». Deux événements sont à l'origine du présent exposé, soit le grand intérêt accordé actuellement à la question et, plus précisément, le fait que le ministre de l'Environnement a demandé au Conseil de se prononcer sur le sujet.

Le présent exposé n'est pas un examen exhaustif des techniques existantes ou en cours d'élaboration. Il donne plutôt une idée de la place occupée par l'analyse dans le processus d'établissement des risques sur lequel se fondent les règlements et les politiques. Les critiques exprimées peuvent sembler excessives, mais le Conseil est d'avis que les répercussions sociales de l'analyse des risques doivent recevoir au moins autant d'attention que les questions techniques.

Il est dit que l'analyse des risques est une «industrie en pleine expansion». Nous écrivons des livres, nous présentons des exposés et nous organisons des conférences sur le sujet. De toute évidence, nous constatons le besoin, notamment chez les responsables de l'élaboration des règlements, d'une méthode structurée pour la détermination et l'évaluation des risques, et de moyens permettant de préciser, s'il y a lieu, les risques acceptables pour des activités données. Dans notre empressement à vouloir combler ce besoin, nous risquons d'adopter des techniques relativement simplistes qui ne tiennent pas suffisamment compte des lacunes dans nos connaissances scientifiques et, notamment, de certains principes importants. Or, l'éthique est l'une des composantes essentielles, sinon la seule, qu'on doit prendre en considération dans le processus décisionnel concernant les risques. Il faut absolument en tenir compte sinon les organismes gouvernementaux, l'industrie et le grand public auront l'impression de ne pas être compris et d'être laissés chacun de leur côté. Il est inévitable que des désaccords surgissent, mais il sera possible, en tenant compte de ces facteurs, d'établir un processus décisionnel constructif au sujet de la gestion des risques.

Points faibles de l'évaluation des risques

Il est extrêmement important que les ordres de gouvernement et le public comprennent que le processus d'évaluation des risques, en tant que technique, comporte des incertitudes diverses. On ne peut pas se servir de l'évaluation des risques comme d'un instrument scientifique objectif pour dissiper les craintes irraisonnées du grand public. Ceux qui sont en faveur de cette technique ont exprimé l'avis contraire, mais ils se fondaient sur deux hypothèses fausses :

(1) l'évaluation des risques est sûre, sur le plan scientifique, et objective, et (2) cette technique permet de résoudre rationnellement des problèmes causés, en fait, par des différends au sujet de valeurs ou de principes. Ces deux hypothèses sont examinées plus en détail dans le présent document.

* Membre, Conseil consultatif canadien de l'envrionnement

Incertitudes scientifiques

Il faut déterminer clairement en quoi consistent les risques pour comprendre pourquoi il est impossible de les évaluer sans susciter de différends scientifiques. Le mot «risque» est un terme technique : RISQUE = DANGER X PROBABILITÉ. Le danger, c'est ce qui peut se produire, par exemple cancer, noyade, érosion du sol. La probabilité, c'est la possibilité, souvent exprimée en termes numériques, qu'un événement peut se produire.

Par exemple, on peut traverser l'Atlantique dans un paquebot, ou en solitaire dans un petit bateau. Dans les deux cas, le danger est le même, c'est la noyade. Cependant, la probabilité est beaucoup plus grande dans le petit bateau; par conséquent, étant donné le facteur de probabilité, le risque est plus grand.

Il arrive que le danger et la probabilité soient incertains, d'un point de vue scientifique. Par exemple, si nous ne sommes pas certains qu'une certaine substance cause le cancer, nous ne connaissons pas le danger. Par ailleurs, une substance peut être reconnue comme cancérigène, mais si le rapport entre la dose et la réaction fait l'objet de différends, la probabilité n'est pas clairement établie. De plus, à ces incertitudes peuvent s'ajouter divers facteurs, par exemple le fait que les réactions ou le taux de réponse diffèrent suivant les populations et les groupes d'âge ou suivant les modes d'exposition, ou bien la constatation des effets synergiques qu'on ne comprend pas à fond.

Prenons, par exemple, un accident grave dans une centrale nucléaire. C'est un sujet qui a fait l'objet de nombreuses études. Cependant, il existe encore des incertitudes importantes au sujet des facteurs suivants liés à la probabilité: les chances qu'une pièce ou qu'un système tombe en panne; l'ordre dans lequel se produisent les pannes; les diverses conditions météorologiques; et les modes spécifiques d'exposition de la population locale au matériel radioactif libéré par les aliments, l'eau et l'air. Les incertitudes quant au danger se rattachent aux problèmes non résolus concernant les effets sur la santé des rayonnements ionisants de divers types et de faibles intensités, notamment en ce qui a trait aux différents groupes d'âge et à d'autres facteurs, par exemple l'usage du tabac. Les incertitudes quant à la quantité et au type de produits radioactifs libérés et à l'exposition des travailleurs durant les opérations de nettoyage ont trait au danger et à la probabilité.

Les divers éléments d'incertitude susmentionnés entraînent la formulation d'hypothèses ou la réalisation de calculs, et il est possible d'arriver à des énoncés tout aussi défendables les uns que les autres mais très différents. Dans toute situation réelle, l'évaluation des risques comporte des problèmes similaires. Ainsi, un résumé de l'évaluation des risques qui serait exprimé à peu près dans ces termes, «une personne court autant de danger en étant exposée à (x) qu'en fumant deux cigarettes par jour» semble faire autorité mais, en fait, il se fonde sur des données et sur des hypothèses extrêmement fragiles.

En outre, une telle utilisation de l'évaluation des risques tend à jeter le voile sur les controverses scientifiques sous-jacentes plutôt qu'à les mettre en lumière. Qui peut affirmer, en se fondant sur une évaluation des risques d'accidents dans une centrale nucléaire, que les effets de certains types d'exposition aux radiations sur différents groupes d'âge font toujours l'objet de débats et de travaux scientifiques? Cependant, des recherches additionnelles dans ce domaine pourraient être d'une grande importance pour l'analyse des risques provenant de cette source d'énergie. Seules les personnes au fait du problème sont en mesure de mettre en doute les hypothèses liées aux calculs, et seulement si l'évaluation fait état, en termes exceptionnellement clairs, des hypothèses sur lesquelles elle se fonde. Ainsi, l'examen critique des conclusions d'une évaluation «objective» des risques ne peut être effectué que par quelques personnes très bien informées sur le plan technique. Donc, l'évaluation des risques peut, au mieux, rendre moins accessible la participation aux débats et, au pire, elle peut être utilisée pour justifier à peu près toutes les conclusions que voudront bien énoncer les spécialistes.

Bien entendu, tous les instruments techniques, y compris les modèles informatisés, les analyses statistiques, etc., souffrent de cette faiblesse. Nous n'en utilisons pas moins des techniques perfectionnées dans le domaine de l'environnement, et nous ne devons pas cesser d'effectuer des évaluations des risques. Il est à noter que l'évaluation des risques n'est pas une technique nouvelle dans des domaines comme le génie, où elle est considérée comme un instrument utile pour comparer différentes démarches sur le plan de la sécurité.

Cependant, l'évaluation des risques doit être utilisée de façon appropriée, ce qui nous amène à examiner l'autre point faible de cette technique, soit son incapacité de régler les différends au sujet des valeurs.

Problèmes d'éthique

Quelquefois, les spécialistes de l'évaluation des risques essaient de réduire ces derniers à un dénominateur commun — par exemple les journées-personnes de travail perdues — afin de les comparer les uns aux autres. Suivant cette démarche, on suppose que tout le monde est dans la moyenne, c'est-à-dire que chaque personne est également exposée au danger et profite également des avantages de l'activité en question. Bien entendu, une telle hypothèse sur les avantages et les inconvénients «moyens» n'est pas exacte et de ce fait, elle est indéfendable sur le plan de l'éthique. Lorsque l'on compare les risques pour un groupe donné, il faut absolument que ceux-ci soient similaires, sur le plan de la répartition des dangers et des avantages éventuels pour les personnes

concernées, y compris les générations futures, et sur le plan qualitatif, y compris le libre choix, l'irréversibilité et les possibilités de catastrophe.

En règle générale, l'utilisation appropriée de l'évaluation des risques semble malheureusement plutôt limitée. On peut toutefois faire des évaluations des risques qui précisent les caractéristiques de diverses mesures. On doit établir clairement les avantages et les inconvénients pour tous les groupes concernés, de même que les particularités des risques en cause. Ensuite, on devrait effectuer une évaluation des principes dans le cadre de l'analyse.

Essentiellement, et c'est là l'une des questions d'éthique les plus difficiles, la société a-t-elle le droit d'autoriser ou d'entreprendre la réalisation de projets qui pourraient causer du tort aux personnes et aux groupes qui n'ont pas été consultés ou qui n'ont pas été suffisamment bien informés pour pouvoir prendre une décision éclairée ou bien qui préfèrent, en toute connaissance de cause, que des mesures différentes soient prises?

Dans d'autres secteurs, par exemple dans le domaine de la justice, nous n'hésitons pas à prendre toutes les mesures voulues, peu importe les dépenses, pour ne pas faire du tort aux innocents. En protégeant les innocents, on ne défend pas toujours la société contre les criminels; cependant, nous acceptons cette situation parce que, à cause de nos traditions politiques, nous accordons une grande importance aux droits de la personne. En fait, le principe d'une déclaration des droits met l'accent sur la nature absolue de certains droits sans égard à la majorité qui pourrait décider de les restreindre.

Par ailleurs, le bien-être général de la société impose des limites aux droits de la personne. Citons, par exemple, le droit d'expropriation appartenant à l'État ou la suspension des droits normaux des particuliers en cas d'urgence. Voilà un problème complexe, autant en théorie qu'en pratique.

Toutefois, il importe avant tout de reconnaître que les gens évaluent les risques et les avantages différemment, quelquefois de façon complètement opposée, suivant leurs systèmes de valeurs individuels. Les gens, même les résidents d'un même secteur géographique, ne réagissent pas nécessairement tous de façon semblable à un projet qui a des répercussions directes et immédiates sur eux. Par ailleurs, ces mêmes personnes peuvent évaluer différemment les risques et les avantages globaux, pour l'ensemble de la société, d'une politique ou d'un projet qui n'aura aucun effet direct sur elles. Il faudrait s'attendre à ce que certaines personnes préfèrent les avantages et les inconvénients du chauffage au bois, par exemple, aux avantages et aux inconvénients du chauffage à l'électricité produite par des centrales nucléaires et que d'autres évaluent les solutions de compromis d'une tout autre façon. Rien n'oblige les gens à avoir des opinions identiques sur un même sujet.

L'expression «risques acceptables» est donc très trompeuse. Nous devons toujours préciser pour qui les risques sont acceptables, et pour cela, nous devons prendre une décision éclairée à l'aide de toutes les informations disponibles.

Par ailleurs, le comportement actuel dans une situation concrète ne constitue pas nécessairement ce qu'il y a de mieux pour la société. Par exemple, dans le cas d'une personne qui achète une voiture, le simple fait d'acheter ne signifie pas nécessairement que celle-ci, de l'avis du consommateur, est suffisamment sécuritaire, mais signifie plutôt qu'il s'agit du meilleur produit offert sur le marché, compte tenu de ses limites personnelles.

Finalement, le processus normal d'évaluation des possibilités ne permet aucun compromis. Tous les jugements portés sur les risques se fondent sur des valeurs et sur des faits. Il est donc incorrect de croire que, si les gens étaient plus rationnels, l'analyse des risques nous permettrait de décider rapidement et facilement des mesures à prendre dans le cas des questions litigieuses, par exemple l'utilisation de produits chimiques ou de l'énergie nucléaire.

Conclusion

La valeur de l'évaluation globale des risques pouvant servir à l'élaboration des politiques ou à justifier celles-ci est donc discutable. Cet énoncé est particulièrement vrai lorsqu'on essaie de comparer les risques liés à différents types d'activités, par exemple les dangers habituels et immédiats de la pratique du ski ou de la conduite automobile, auxquels on accepte de s'exposer, par rapport aux dangers posés par les déchets de l'exploitation de l'uranium ou de l'utilisation de pesticides. L'impossibilité d'examiner de tels calculs amène les gens à penser, avec raison, que leurs opinions sont manipulées. En outre, pour les raisons susmentionnées, il arrive souvent que l'on néglige d'examiner d'importantes questions relevant de l'éthique lorsqu'on fait de telles comparaisons.

Par ailleurs, le débat public est de meilleure qualité si les personnes qui y prennent part connaissent l'acceptabilité des divers genres de risques et qu'elles les ont examinés par elles-mêmes. Il arrive parfois que les gens qui s'inquiètent de dangers particuliers n'ont qu'une mince idée des risques en général (cette critique s'applique également aux gestionnaires et aux responsables de l'élaboration des règlementsé).

Ce n'est pas parce que les discussions portent sur des valeurs que les échanges utiles sont impossibles. De nouvelles informations peuvent modifier les opinions. On peut mettre en doute des valeurs, pourvu que l'on discute de façon rationnelle, en faisant ressortir leur caractère contradictoire par rapport à d'autres éléments fondamentaux tels que la cohérence, l'équité ou les avantages économiques pour soi-même et pour les autres.

À notre avis, il faut que le public comprenne mieux les risques, l'évaluation et l'analyse des risques de même que la gestion des dangers. Pour cela, il faudrait organiser des discussions éducatives et rassurantes auxquelles participerait le grand public, notamment les personnes les plus intéressées par les dangers qui pèsent sur l'environnement. Parmi les groupes dont les apports et la compréhension sont les plus recherchés, citons les groupes qui se portent à la défense de l'environnement, les hauts fonctionnaires, les représentants de l'industrie et les législateurs; il faudrait donc s'efforcer de les faire participer au débat sur l'évaluation des risques pour la société. Il se peut que le processus de discussion et d'apprentissage doive se dérouler de façon continue; il faut toutefois parvenir à une certaine entente avant d'adopter des politiques fermes sur les risques acceptables et sur l'utilisation de l'analyse pour l'établissement de ces derniers.

ANNEXE E

RAPPORT D'ÉVALUATION EN VUE DE LA CRÉATION D'UN COMITÉ CONSULTATIF CANADIEN DES PESTICIDES

par le

Conseil consultatif canadien de l'environnement

Préparé par Susan Holtz,**

Mars 1984

INTRODUCTION

En novembre 1983, le ministre de l'Environnement, a demandé au Conseil consultatif canadien de l'environnement de lui présenter des remarques sur la création d'un comité consultatif des pesticides*. Tandis que ce document de travail était en préparation, le ministre de l'Agriculture, l'Hon. Eugene Whelan, annonçait que son Ministère pourrait envisager un processus de consultation dans le système d'homologation des pesticides. Le présent document a été établi dans l'intention de contribuer au débat sur le rôle et l'utilité d'un tel organisme consultatif.

Plusieurs événements récents ont contribué à susciter l'intérêt qui s'exprime actuellement afin de modifier certains aspects du processus d'homologation des pesticides. Lors de la réunion des ministres des Forêts, dans le cadre du Conseil canadien des ministres des Ressources et de l'Environnement, à l'automne 1983, le Nouveau-Brunswick a soumis une proposition en faveur d'un organisme consultatif. Cette proposition s'appuyait sur l'expérience de cette province, ainsi que celle d'autres provinces et également du Royaume-Uni. Le procès sur les herbicides en Nouvelle-Écosse représente un autre événement significatif. Le résultat de ce procès a clairement démontré qu'un des rares recours dont disposent les citoyens pour intervenir dans l'usage des produits chimiques dans l'agriculture ou la sylviculture, à savoir les tribunaux, peut s'avérer extrêmement périlleux pour tout citoyen aux ressources financières limitées. Par la même occasion, le soutien extraordinaire qu'ont reçu les plaignants de la Nouvelle-Écosse démontre qu'une grande partie du public n'est pas convaincue de la sécurité offerte par les pesticides légalement homologués. Étant donné qu'au Canada les décisions en matière de réglementation suivent généralement les décisions américaines, des événements tels que le scandale qui a suivi la falsification des résultats des tests dans les laboratoires Industrial BioTest (IBT) ainsi que les récentes irrégularités relevées dans le processus de prise de décisions au sein du U.S. Environmental Protection Agency (réunions à huis clos entre le personnel de l'Agence et les représentants de l'industrie pour discuter des produits chimiques en cours de révision), confirment que le public a de bonnes raisons de s'inquiéter. Il n'est donc pas surprenant que bien des personnes, du Ministre fédéral de l'Environnement aux responsables provinciaux, en passant par les groupes environnementalistes, se soient prononcées pour une sérieuse étude des solutions de rechange face au système actuel d'homologation des pesticides.

POSITIONS ADOPTÉES DANS LE PASSÉ PAR LE CONSEIL CONSULTATIF CANADIEN DE L'ENVIRONNEMENT

Le Conseil regroupe des personnes de grande compétence et de formations très diverses, qui furent nommées afin de conseiller le Ministre fédéral de l'Environnement. Depuis le milieu des années 70, voire même avant, le Conseil s'est élevé contre le danger croissant que représentent les produits chimiques toxiques pour notre environnement. Le Conseil a consacré deux rapports à ce sujet : «*Écotoxicité : Responsabilités et possibilités*» des Dr Donald Chant et Ross Hume Hall, qui traitait du vaste problème de l'impact des poisons toxiques sur l'environnement; et plus récemment, un rapport du Dr Hall consacré à une catégorie de substances toxiques, à savoir les pesticides. Dans ce dernier rapport, publié en 1981 et intitulé «*Nouvelle stratégie contre les ravageurs au Canada*», le Dr Hall examine les difficultés posées par des tests complets de l'innocuité de tous les pesticides homologués au Canada. Il conclut qu'en raison du nombre de produits chimiques actuellement en usage mais testés de manière inadéquate, une révision sérieuse de leur innocuité serait non seulement d'un coût prohibitif, mais aussi matériellement impossible, vu le nombre limité de laboratoires et de techniciens disponibles dans ce pays. Par contre, il propose, comme seule

* Dans ce document, le terme «pesticides» s'applique aux produits chimiques utilisés pour lutter contre toute espèce végétale ou animale qui peut représenter une menace pour les activités de l'homme, surtout dans les domaines de l'agriculture et de la sylviculture. Ces parasites englobent les plantes qui appartiennent à l'espèce des «mauvaises herbes»; et le concept de "pesticides" inclut donc aussi les herbicides.

** Membre, Conseil consultatif canadien de l'environnement.

méthode pratique de contrôler l'usage des pesticides potentiellement dangereux, la création d'un organisme qui examinerait et recommanderait les stratégies de lutte antiparasitaire les moins dangereuses possibles. Elles incluraient, en premier lieu, des luttes antiparasitaires biologiques spécifiques et une gestion intégrée des parasites. Cette dernière méthode s'appuie sur l'application des connaissances profondes du cycle de vie des parasites et peut inclure des pratiques de culture, l'encouragement de prédateurs naturels et un usage limité et précis d'agents biologiques et chimiques.

Le rapport du Dr Hall a non seulement souligné les difficultés que représente le test des pesticides actuellement en usage et qui sont plus de 600, mais il a aussi étudié le problème de l'efficacité décroissante des luttes chimiques à l'encontre de populations parasites déterminées. La résistance croissante des parasites rend la stratégie du recours aux produits chimiques de plus en plus coûteuse et finalement insoutenable.

Le Conseil est d'avis que si l'on ne trouve pas de solutions de rechange aux pesticides chimiques qui soient efficaces et d'un coût suffisamment compétitif, la pression économique qui pèse sur les producteurs primaires en sylviculture et en agriculture va entraîner un usage continu des produits chimiques tel qu'il anéantira tout effort de réglementation en faveur de la sécurité. C'est pourquoi, le Conseil souligne que la décision la plus importante à prendre pour réduire les quantités de pesticides utilisées consiste à privilégier les stratégies antiparasitaires de remplacement, sans oublier les appuis institutionnels de ces stratégies comme des protocoles sur les tests et sur l'homologation des agents biologiques. Le recours à des procédures réglementaires plus strictes ne répond que partiellement au problème des produits chimiques toxiques. Ceci ne veut pas dire, toutefois, qu'un comité consultatif des pesticides n'ait aucun rôle à jouer.

QUESTIONS FONDAMENTALES POUR UNE RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION

En gardant à l'esprit la position du Conseil qui vient d'être exposée, il nous faut envisager maintenant le problème de la réforme de la réglementation et, de manière plus explicite, ce qu'un comité consultatif des pesticides pourrait et ne pourrait pas faire.

Un comité consultatif des pesticides soulève trois grandes questions fondamentales : premièrement, *«Quels sont les intérêts en jeu dans ce projet et, sont-ils légitimes ?»*; deuxièmement, *«Ce projet présente-t-il des inconvénients qui n'apparaissent pas immédiatement ?»*; et enfin, *«Que pourra faire un comité consultatif des pesticides, qui ne se fasse ou ne devrait déjà se faire, aujourd'hui ?»*. Nous allons tenter de répondre à ces questions dans la suite du présent document.

Les intérêts entourant la création d'un comité consultatif des pesticides

On peut identifier un grand nombre de groupes d'intérêt qui toutefois se divisent en quatre grandes catégories : le grand public et, en particulier, les groupes environnementalistes bénévoles; les gouvernements chargés de la réglementation et du contrôle des pesticides; l'industrie des pesticides qui englobe les fabricants, les distributeurs et les épandeurs professionnels; et finalement, les usagers depuis les grandes compagnies jusqu'aux jardiniers amateurs. Les intérêts et les préoccupations de ces diverses catégories forment une matrice complexe et instable. Selon le problème en question, ces différents groupes se retrouvent en conflit ou en accord, partiel ou total, quant à la création d'un comité consultatif des pesticides.

Le public

Le public, dans sa grande majorité, a le sentiment que les procédures actuelles d'homologation et de révision ne permettent pas d'examiner assez rigoureusement la sécurité offerte par les pesticides. (Le processus d'homologation relève du ministère de l'Agriculture, avec la participation des ministères des Pêches, de la Santé et du Bien-être et de l'Environnement.) Bien des incidents antérieurs, tels que le scandale IBT et la récente panique du dibromo-1,2 éthane (DBE), tendent à renforcer cette opinion. Toutefois, il est quasiment impossible de savoir s'il s'agit là d'un jugement exact de la situation, puisque le processus d'homologation des nouveaux produits chimiques se déroule entièrement à l'intérieur du système. La procédure actuelle ne prévoit officiellement aucune possibilité de révision par des spécialistes de l'extérieur, ni de contribution du grand public. Aucun critère précis n'a encore été publié à ce jour en ce qui concerne l'homologation ou la révision d'un produit chimique. Et il est difficile pour le grand public de se procurer de l'information sur les produits chimiques eux-mêmes et leurs performances en matière de sécurité de leur usage.

Ce manque d'ouverture a deux effets négatifs importants. Premièrement, les responsables de la réglementation sont privés d'informations, d'expériences et de valeurs externes. Deuxièmement, il contribue à éroder la confiance du public dans les institutions publiques et, plus particulièrement, dans les organismes de réglementation. Le public exclu, pense avec juste raison qu'en l'absence de vérifications rigoureuses externes, les perspectives des responsables de la réglementation ont trop tendance à être influencées indûment par ceux qu'ils ont pour mission de réglementer. La tendance des êtres humains à s'influencer mutuellement lorsqu'ils travaillent constamment ensemble expliquerait, à elle seule, une telle situation, même en l'absence de toute autre convergence d'intérêt.

Les organisations environnementales non gouvernementales (OENG) et les personnes qui partagent leurs préoccupations sur la sécurité des produits chimiques et l'importance de la participation du public dans la prise de décisions qui touchent à l'environnement vont donc encourager le projet de création d'un comité consultatif des pesticides, car, à leurs yeux, une telle institution représente un pas en avant dans le domaine de la sécurité relative aux pesticides, de la participation du public et de la confiance de ce dernier dans les institutions.

Les gouvernements

Les gouvernements ou les organismes gouvernementaux spécialisés sont assez favorables à une forme de comité consultatif des pesticides. En effet, en matière de réglementation des pesticides — sans vouloir montrer du doigt un gouvernement ou un organisme gouvernemental en particulier — les gouvernements, en tant qu'institutions, ont leurs intérêts propres, indépendamment du fait qu'ils représentent les intérêts de leurs divers électorats. Par exemple, ce n'est pas nécessairement faire preuve de cynisme à l'égard des hommes politiques que de dire qu'aucun d'entre eux n'aime une situation (a) qui se caractérise par des controverses scientifiques et de sérieuses divergences au sujet des valeurs et, (b) qui exige un choix — dont la responsabilité leur incombe — parmi des orientations très différentes qui ont toutes des conséquences d'ordre économique ou autre. De telles circonstances, qui caractérisent effectivement les problèmes de pesticides, peuvent engendrer une situation où l'homme politique verra dans un comité consultatif un simple moyen de réduire la pression exercée sur les gouvernements, par l'introduction d'un nouvel organisme, plus visible aux yeux du public, dans le processus de prise de décisions. En agissant sur les recommandations d'un tel comité, non seulement la responsabilité dudit gouvernement serait bien moindre, mais encore, les décisions prises bénéficieraient du prestige des experts. C'est pourquoi, pour un homme politique, quelles que soient ses opinions sur l'usage des pesticides en général, un comité consultatif des pesticides présente peu d'obligations et bien des avantages.

En outre, il existe bien des variantes possibles pour un tel organisme. Les facteurs particulièrement importants qui déterminent les orientations d'un comité consultatif et son efficacité sont sa composition, ses ressources, son mandat et son indépendance institutionnelle. On peut structurer ces éléments, délibérément ou accidentellement, pour créer un organisme qui soit indépendant, crédible et constructif, ou bien au contraire, un organisme qui ait une indépendance apparente, mais dont les recommendations ne risquent pas de secouer le pouvoir établi. À chaque étape de la planification, il faut garder à l'esprit qu'un comité consultatif peut voir le jour et, par mégarde, se situer plus près de l'inefficace que du constructif; tous les efforts doivent donc être entrepris pour créer un organisme qui joue un rôle véritablement utile.

Il faut souligner que les décisions concernant l'usage des pesticides impliquent une évaluation de la sécurité du public et des travailleurs, ainsi que l'examen des solutions de rechange envisageables et des dégâts accidentels pour les écosystèmes; par conséquent, non seulement celles-ci représentent des questions de valeurs morales, mais encore des problèmes d'ordre technique. De telles décisions appartiennent davantage au domaine des affaires publiques, les gouvernements ayant la responsabilité d'élaborer des politiques. Les hommes politiques ne devraient pas chercher à esquiver une telle responsabilité; cependant, ils sont tout à fait en droit de solliciter franchement des avis variés, autres que ceux des bureaucrates. Un comité consultatif peut, à juste titre, décentraliser le processus de prise de décisions, mais sans toutefois permettre au gouvernement d'abandonner ses responsabilités dans l'élaboration et l'application d'une politique précise et cohérente concernant les décisions sur les pesticides — ce qui est loin d'être le cas aujourd'hui.

L'industrie

Le troisième groupe d'intérêt est constitué par l'industrie des pesticides. D'une part, un comité consultatif des pesticides peut s'avérer une arme à double tranchant pour cette industrie. Il pourrait rendre l'homologation des produits plus difficile et plus coûteuse, augmenter le coût de certains pesticides et, vraisemblablement, interdire la vente d'un certain nombre de produits. D'autre part, la présence d'un comité consultatif indépendant pourrait apaiser certaines craintes du public quant à l'usage des produits chimiques, et ainsi, à long terme, faire davantage admettre l'usage des pesticides homologués; et même à court terme, les fabricants de bons produits pourraient bénéficier de la possibilité d'annoncer que leurs produits ont satisfait à l'examen rigoureux du nouveau comité consultatif.

Il faut aussi reconnaître que l'industrie des pesticides renâcle à ouvrir davantage le processus d'homologation, en partie à cause de craintes légitimes pour les informations de marque. Étant donné que l'homologation des pesticides est un processus assez coûteux de nos jours, il est bien compréhensible qu'une compagnie qui prend les risques financiers que cela représente ne tienne pas à ce que quiconque puisse bénéficier de ses informations. Ces craintes, qui doivent être directement prises en considération au moment de la mise en place du comité consultatif des pesticides, ne sauraient justifier le maintien du secret autour du processus d'homologation, comme l'industrie est parvenue à le faire jusqu'à présent.

Les usagers

La dernière catégorie est constituée par les usagers des pesticides, et les intérêts de ce groupe sont certainement les plus variés, voire même les plus contradictoires de tous. Pour certains usagers, tels que les jardiniers amateurs, la principale préoccupation demeure celle de la santé et de la sécurité. Ces

consommateurs approuveraient certainement une plus grande ouverture dans le processus d'homologation, ainsi qu'un examen plus rigoureux des produits. D'autres, tels que les compagnies de pulpe ou les services publics qui utilisent les herbicides sur leurs accès légaux sous les lignes à haute tension, se servent des produits chimiques par choix économique, et les personnes qui, en fait, prennent les décisions ne sont pas les mêmes qui exposent leur santé aux dangers des pesticides. Les retombées économiques des décisions concernant les pesticides, qui pourraient être désormais influencées par un comité consultatif, sont au centre des préoccupations de ce groupe d'intérêt. Ce dernier représente un allié très proche pour l'industrie des pesticides, tout au moins tant que les pesticides constituent une solution économique (ou subventionnée) pour leurs problèmes spécifiques de parasites.

Il existe un autre groupe d'usagers pour lequel la situation est plus ambiguë. Dans cette catégorie, on trouve les agriculteurs, les gestionnaires de parcelles forestières, les travailleurs des pépinières et d'autres personnes qui croient leurs moyens d'existence liés à l'usage continu de pesticides, mais qui, avec leurs familles, courent aussi les plus grands risques d'être exposés aux produits chimiques et d'endommager leur santé à la suite d'accidents ou de hauts niveaux d'exposition. (Ce conflit se retrouve aussi chez les travailleurs des usines de fabrication des pesticides; toutefois, cette industrie est assez peu développée au Canada.) La réaction des individus devant cette situation varie de la résignation contrite au démenti catégorique de la présence d'un quelconque danger pour leur santé, et dans certains cas, elle peut inclure la décision de réduire l'usage des produits chimiques, quelles que soient les conséquences économiques. Toutefois, malgré la diversité des réponses individuelles, il est évident que ce groupe d'usagers bénéficierait le plus largement de l'introduction de solutions de rechange moins dangereuses que la lutte antiparasitaire chimique. Une politique des pesticides davantage orientée vers cette direction recevrait très probablement un large appui parmi cette catégorie, même si l'importance du comité consultatif dépendra à la fois de l'opinion personnelle de chacun, ainsi que du rôle et du mandat du comité lui-même.

Les préoccupations qu'un comité consultatif des pesticides ne prendra pas forcément en considération

Certains problèmes pourraient devenir plus difficiles à résoudre s'ils ne sont pas soigneusement étudiés au cours de la mise en place d'un comité consultatif des pesticides.

Une de ces préoccupations est la volonté du Conseil consultatif canadien de l'environnement de promouvoir des solutions de rechange aux pesticides chimiques; il s'agit là d'une priorité partagée par la plupart des organisations environnementales non gouvernementales (OENG) ainsi que par les agriculteurs et les sylviculteurs qui souhaiteraient réduire leur niveau d'exposition aux produits chimiques et leurs dépenses dans ce domaine. L'avis d'un comité consultatif sur les changements à apporter dans la réglementation n'orientera pas la politique des pesticides vers des stratégies de remplacement dans la lutte antiparasitaire. Selon le Conseil, il faut inscrire clairement au mandat d'un quelconque comité consultatif, la délivrance d'avis sur les stratégies de rechange comme composante d'une politique d'utilisation soutenue à long terme des ressources renouvelables en agriculture et en sylviculture.

Les scientifiques et les responsables de la réglementation craignent en particulier que les pesticides qui présentent les plus grands risques ne fassent pas l'objet du maximum de réglementation; ils pensent également que certaines ressources affectées à la réglementation des pesticides pourraient être mieux utilisées à l'étude d'autres substances toxiques. L'on craint par conséquent qu'un comité consultatif des pesticides ait tendance à réagir davantage à la pression du public au sujet de certains produits chimiques qu'aux évaluations techniques sur des problèmes beaucoup plus graves. En poussant ce raisonnement à l'extrême, on aboutirait à une très mauvaise répartition des ressources, avec pour conséquence l'augmentation plutôt que la réduction des dangers pour le public.

Enfin, il y a un certain nombre de préoccupations plus ou moins imbriquées et qui se ramènent en partie à la question suivante : «Un comité consultatif des pesticides va-t-il changer suffisamment les choses pour justifier l'effort que représente sa mise en place?» On perçoit ces doutes sur la valeur d'un nouvel organisme gouvernemental dans bien des milieux. L'homologation des pesticides est un sujet limité et les bureaucrates peuvent se demander ce qu'un petit comité consultatif, aux ressources limitées, pourra bien faire que ne font déjà l'ensemble des scientifiques travaillant à plein temps et les autres fonctionnaires.

De plus, les environnementalistes actifs vont également mettre en doute l'utilité d'un nouvel organisme gouvernemental, situé à Ottawa, pour répondre à leurs objectifs, comme par exemple l'interdiction d'utiliser un pesticide en particulier, ou de l'utiliser dans certaines conditions locales. Si la création d'un nouveau comité consultatif des pesticides ne fait que déplacer le lieu de prise de décisions en matière de pesticides, sans offrir au public une véritable possibilité d'intervention, ou bien sans accorder les ressources nécessaires à une telle participation, le nouvel organisme suscitera davantage de cynisme que d'encouragement. Par exemple, la participation à des audiences publiques comme celles tenues par l'Office national de l'énergie à Ottawa représente des coûts prohibitifs pour tout groupe environnementaliste situé en dehors de Montréal et du sud de l'Ontario, sans parler de la possibilité d'y participer à titre d'intervenants. Dans le procès des herbicides en Nouvelle-Écosse, les plaignants et leurs groupes de soutien, qui ont recueilli plus de cent mille dollars dans un contexte local, n'auraient pu faire quoi que ce soit de comparable pour des audiences à Ottawa. Ceci est attribuable,

en partie, au fait que dans un contexte local, les coûts d'organisation (téléphones, machines à écrire, temps des bénévoles, nourriture et logement) sont abordables pour des citoyens dépourvus de moyens financiers, et également au fait que ces éléments essentiels ainsi que l'aide financière sont plus faciles à réunir lorsque le résultat est local et immédiat. En tout cas, augmenter le besoin de participation du public sans lui en donner les moyens financiers ne peut que déclencher de la rancoeur. Tel en sera d'autant plus le cas, s'il ne s'agit pas d'un incident particulier, mais au contraire d'un processus régulier.

Limitation des espérances

Ce qui précède démontre certainement que bien des espoirs seront fondés dans un nouveau comité consultatif des pesticides et qu'ils ne seront pas tous satisfaits, et ce pour la simple raison que certaines fonctions éventuelles de ce comité seront en conflit les unes avec les autres. Nous allons examiner ce qui est impossible ou délicat pour un tel comité, avant de passer à la dernière question qui est de savoir ce que ce comité fera qui ne se fait pas déjà.

— ***Garantie de sécurité offerte par les pesticides :*** Malheureusement, un comité consultatif des pesticides ne peut apporter une solution complète à la principale préoccupation du public dans le domaine des pesticides : la sécurité. Des tests exhaustifs ainsi que l'examen de tous les pesticides nouveaux et ceux déjà en usage dépassent les capacités des différents services gouvernementaux actuellement impliqués dans la réglementation des pesticides, sans parler des possibilités d'un comité consultatif aux ressources bien moindres. Un tel organisme n'est pas honnêtement en mesure de garantir la sécurité de tous les pesticides homologués, et une telle tâche ne devrait pas figurer au nombre de ses objectifs.

— ***Une nouvelle tribune publique pour les problèmes locaux de pesticides :*** Bien qu'un comité consultatif puisse accroître la participation du public dans les décisions sur les pesticides, et ce de bien des manières, y compris par sa représentation au sein du comité consultatif lui-même, ce rôle connaît certaines limites. Un comité consultatif fédéral est particulièrement mal placé pour fournir une autre tribune possible (dans le cas, par exemple, d'une enquête ou d'une audience provinciale ou locale) pour la prise de décisions locales spécifiques où les intérêts et les sentiments peuvent être des facteurs très sensibles; et il n'est pas raisonnable de s'attendre à ce qu'un comité consultatif des pesticides puisse jouer ce rôle.

— ***Rationaliser la maîtrise des dangers, ou bien amplifier certaines préoccupations particulières :*** Établir un ordre de priorité entre les problèmes de pesticides afin de répartir plus rationnellement les ressources réglementaires, ou bien faire entendre les préoccupations spécifiques des scientifiques ou d'autres personnes sur certains produits chimiques — par exemple, attirer l'attention sur de nouvelles données épidémiologiques — impliquent deux méthodes de travail bien différentes. Dans un cas, on sort certains pesticides de leurs contextes pour des raisons scientifiques, éthiques ou autres. Dans l'autre cas, on place les produits chimiques dans un contexte approprié. Il faut accorder une place à ces deux démarches dans la réglementation des pesticides, mais si un comité consultatif tente de s'attacher également aux deux méthodes, il risque d'y perdre son efficacité. Il faut donc répartir les tâches. Le rôle des responsables gouvernementaux de la réglementation devrait plutôt consister à établir des priorités, et le comité consultatif devrait attirer l'attention sur les exceptions, les données oubliées, etc. Il ne faut pas s'attendre à ce qu'un comité consultatif, dont la principale fonction est d'intégrer au processus de réglementation des faits nouveaux et des perspectives extérieures, puisse, en même temps, remplir le rôle public qui consiste à rationaliser et à établir un ordre de priorité entre ces mêmes préoccupations.

Lacunes réglementaires qu'un comité consultatif des pesticides pourrait combler

Ce n'est pas la création d'un comité consultatif des pesticides qui va remédier à toutes les insuffisances du processus de réglementation, bien que, dans certains cas, un tel organisme serait bien placé pour combler des lacunes actuelles. L'unique fonction qu'un comité consultatif des pesticides serait seul à pouvoir assumer c'est l'intégration, dans le processus officiel de réglementation, de personnes qui ne sont pas des fonctionnaires. Il y a deux grandes catégories de problèmes qu'un comité consultatif pourrait utilement examiner : l'amélioration des procédures et l'insuffisance des politiques et de l'information. Le premier problème recouvre le manque d'accès et d'ouverture du processus de réglementation; le second concerne l'attention insuffisante accordée à une information particulière, ou l'absence de moyens clairement définis pour la traiter. Il est évident que ces deux domaines se chevauchent et l'énumération qui suit se veut pratique et non pas rigoureuse.

L'amélioration des procédures

— ***Conflit d'intérêts ministériel :*** Actuellement, le conflit d'intérêts constaté au ministère de l'Agriculture constitue la plus grande source de cynisme et de critique de la part du public au sujet du processus canadien de réglementation. Ce Ministère détient l'autorité finale en matière de réglementation, mais son électorat est davantage constitué par les vendeurs et les usagers des pesticides que par ceux dont les préoccupations primordiales sont la santé humaine et l'environnement. Un comité consultatif des pesticides, établi au sein du ministère de l'Environnement pour conseiller le ministre de l'Environnement ou ses fonctionnaires, ou encore structuré de manière à ce qu'il puisse conseiller tous les organismes fédéraux participant à la

réglementation, aurait au moins l'avantage d'apporter un élément extérieur à cette situation.

— ***Représentation du public :*** Il est évident que la composition de ce comité consultatif déterminera, dans une large mesure, son image de marque, à savoir s'il représente véritablement les intérêts du public qui n'a, jusqu'à présent, joué aucun rôle officiel dans le processus de réglementation. La nomination de gens très qualifiés qui soient crédibles auprès des OENG et auprès de la communauté scientifique constitue l'un des moyens les plus efficaces et les moins coûteux d'amorcer ce processus de réglementation.

— ***Audiences publiques :*** Dans certaines circonstances, il serait utile d'inviter les différents groupes concernés à apporter de plus larges contributions; par exemple, dans le cas des questions de politique générale ou à propos d'un pesticide particulièrement controversé comme le 2-4-5-T. Actuellement, aucun organisme n'offre de telles possibilités et un comité consultatif des pesticides pourrait disposer des pleins pouvoirs pour organiser de telles audiences publiques.

L'insuffisance des politiques et de l'information

Voici quelques secteurs-clés où un comité consultatif des pesticides pourrait jouer un «rôle moteur», réviser le travail des autres organismes, ou fournir la principale voie d'accès aux contributions du grand public.

— ***Politique de risque :*** Il n'existe actuellement aucune politique clairement définie, concernant les risques causés par les pesticides, qui établisse les critères pouvant servir à distinguer les différents produits chimiques et permettant sans équivoque l'homologation dans certains cas et pas dans d'autres. Une telle politique n'éliminerait pas la controverse sur l'usage des pesticides, mais elle aurait au moins l'avantage de délimiter le champ des discussions et d'accroître la continuité dans la réglementation.

— ***Plaidoyer pour les stratégies du «moindre risque» :*** Dans la planification énergétique, un des aspects de l'évaluation des risques sur lequel on s'est particulièrement penché est la comparaison des risques associés aux différentes possibilités. De telles comparaisons n'ont apparemment pas été faites dans la réglementation des pesticides. Par exemple, dans la lutte antiparasitaire, aucun organisme n'étudie actuellement les possibilités sous l'angle du «moindre risque»; et dans le processus de réglementation, personne ne défend la gestion intégrée des parasites et des luttes biologiques comme substituts moins dangereux à l'usage de certains agents chimiques. Il n'existe pas non plus de politique précise qui évalue officiellement la valeur des solutions de remplacement lorsqu'on envisage ou réexamine l'homologation d'un pesticide. Comme on l'a mentionné pour la planification énergétique, la prise en considération des solutions de remplacement fait partie de la routine dans d'autres processus réglementaires. Par exemple, l'un des facteurs qui a entraîné l'interdiction de l'isolation avec la mousse d'urée-formaldéhyde est, sans aucun doute, l'existence de solutions de rechange aussi bonnes sinon meilleures. Par contre, l'usage de l'amiante est beaucoup plus difficile à restreindre, car, apparemment, il n'existe pas de bons substituts. L'évaluation des risques associés aux différents moyens de résoudre un même problème semble donc être préférable à la décision, plutôt irréaliste, du «dangereux/pas-dangereux» qui soutend la pratique actuelle dans la réglementation des pesticides.

— ***Initiative d'une révision d'homologation :*** On ne dispose actuellement d'aucun critère publié capable d'imposer la révision de l'homologation d'un produit dans le cas où des données nouvelles sont révélées; le public ne dispose d'aucun moyen pour initier une telle révision. De même, il n'existe aucun moyen de s'assurer que des données nouvelles sur les pesticides homologués sont régulièrement rassemblées et révisées. Un comité consultatif des pesticides pourrait élaborer des politiques dans tous ces domaines.

— ***Vérification au hasard :*** Actuellement, il n'existe aucun moyen pour contrôler la rigueur des procédures d'évaluation des pesticides; et bien qu'en vérité le réexamen des données puisse s'avérer onéreux et largement inutile, le scandale des IBT à lui seul justifie une quelconque méthode de vérification au hasard des données utilisées pour l'homologation des pesticides au Canada. Une des fonctions d'un comité consultatif des pesticides pourrait être d'initier ou de superviser de telles vérifications au hasard.

— ***Interdiction d'un pesticide fondée sur les données relatives à son usage actuel :*** L'absence d'un échange officiel de renseignements qui permettrait de rassembler et d'étudier des données sur l'usage actuel et les abus de pesticides constitue une grande faiblesse du processus d'homologation des pesticides. Il faudrait exiger de manière quasiment systématique, un échange continu de renseignements sur les accidents, l'usage des produits dans des conditions inadéquates, les maladies professionnelles chez les fabricants et les usagers des pesticides, ainsi que sur les dommages causés aux espèces non visées. Ces renseignements ne font pas entièrement défaut et sont parfois officieusement disponibles pour les responsables de la réglementation. Toutefois, ce qu'il manque, c'est une politique qui permette la diffusion et le réexamen de ces données, à la lumière de critères définis et rigoureux, pour la restriction ou l'interdiction de certains pesticides. Un comité consultatif des pesticides pourrait élaborer ou réviser de tels critères.

Il est indispensable d'agir au niveau de l'interdiction ou de la restriction parce que, comme tous les autres risques, ceux associés aux pesticides sont le produit du hasard et

de la probabilité du danger. À la différence des catastrophes rares comme la fusion de réacteurs nucléaires, les risques associés aux pesticides résultent surtout de l'étendue de l'usage ou de l'abus de ces poisons. Les erreurs et les accidents semblent être chose commune. Les efforts de réglementation pour limiter le risque global associé à l'usage des pesticides devraient donc, en toute logique, examiner la situation présente sous l'angle du nombre des expositions accidentelles aux pesticides et des contaminations ainsi que de leurs conséquences. Si de tels incidents se produisent fréquemment, alors les risques sont d'autant plus grands et une action réglementaire s'impose dans les plus brefs délais.

Certes, les provinces ou les particuliers peuvent désormais entreprendre toutes les actions réglementaires nécessaires grâce au système juridique, mais le récent procès sur les herbicides en Nouvelle-Écosse a démontré certaines insuffisances de ce système dans le cas d'usage abusif des pesticides. À propos de l'usage actuel ou envisagé, ce procès n'a pas retenu le témoignage portant sur des abus antérieurs. Il est très important de constater que la preuve d'un usage abusif n'a entraîné aucune modification de la réglementation, peut-être en raison de l'absence ou de l'insuffisance des politiques et des critères. Un comité consultatif des pesticides ne saurait jouer un rôle parajuridique. Il pourrait par contre établir des critères et recommander des politiques en vertu desquelles les preuves réunies, à partir de l'usage actuel y compris les accidents et les abus, amèneraient des modifications de la réglementation, des restrictions supplémentaires et, au besoin, une interdiction.

Conclusion et résumé

En résumé, des groupes d'intérêt très variés exercent des pressions en faveur d'un comité consultatif des pesticides. Certains espoirs placés dans un tel comité sont en conflit les uns avec les autres, ou bien semblent irréalistes. Dans l'état actuel des choses où ce comité est davantage un concept qu'une réalité, il peut encore devenir ce que chacun rêve, mais dans la réalité, il servira certains intérêts et pas d'autres. Ce qu'il sera et comment il fonctionnera dépendra de sa composition, c'est-à-dire de ses membres, de ses ressources, de son indépendance structurelle, à savoir l'importance de son personnel et la durée des nominations, et finalement de son mandat. Tous ces aspects relèvent de décisions politiques. Toutefois, quel que soit le résultat de ces décisions, la question de savoir si un tel comité sera «une bonne chose» ou «une mauvaise chose» dépendra davantage de la perspective générale du public que de tout critère objectif de performances, car les intérêts des parties concernées par les problèmes de pesticides divergent complètement sur bien des points. En d'autres termes, la création d'un conseil consultatif des pesticides servira d'une manière ou d'une autre les intérêts de quelqu'un, ne serait-ce que ceux du gouvernement, en détournant la critique du public à l'égard des procédures actuelles. La question posée dans ce rapport est de savoir si, du point de vue du Conseil consultatif canadien de l'environnement, le comité consultatif des pesticides a des rôles utiles à jouer.

La réponse est plutôt équivoque. Il existe en effet, aux yeux du Conseil, des lacunes dans la réglementation actuelle des pesticides, et ce aussi bien au niveau des procédures que du contenu des politiques ou de leur absence. Un comité consultatif des pesticides pourrait contribuer largement à l'amélioration de cette situation, bien que l'on puisse sans doute envisager d'autres manières de résoudre certains de ces problèmes. Le seul domaine où un comité consultatif des pesticides pourrait apporter une contribution unique et positive est celui du processus d'homologation et de révision où une critique externe et des contributions régulières de la part du public concerné font actuellement défaut. Il s'agirait là d'une amélioration d'importance.

Toutefois, ce rôle comporte un autre aspect. Si l'on met en place un comité consultatif des pesticides dans l'espoir qu'il fournisse une voie d'accès pour la participation du public et qu'il amplifie les différentes préoccupations du public au sujet des pesticides, ce comité doit disposer de ressources, de la motivation personnelle et du mandat nécessaires pour attaquer certains problèmes identifiés dans ce rapport, tant au niveau des politiques que des procédures. Si ce comité est créé de telle manière qu'il ne puisse ou ne veuille pas assumer la responsabilité d'ouvrir le processus d'homologation aux apports du public et à son examen critique, il serait de beaucoup préférable d'essayer de remédier aux insuffisances réglementaires actuelles par d'autres moyens, plutôt que d'utiliser l'argent des contribuables à la création d'un nouvel organisme gouvernemental de haut niveau, qui ne peut pas ou ne veut pas jouer le rôle escompté.

Si la création d'un comité consultatif ranime les espoirs du public pour un nouveau régime dans la réglementation des pesticides, et si ces grands espoirs sont, par la suite, déçus par un manque de résultats significatifs, le gouvernement y perdra un peu plus de sa crédibilité. Le degré de malaise, voire la véritable défiance du public face à la manière dont le gouvernement traite les problèmes de pesticides, est tel que la création d'un comité consultatif des pesticides sans une planification prudente et de vastes consultations ressemblerait à un pari très risqué où se joue la crédibilité du gouvernement dans le domaine des pesticides.

Communication du Conseil consultatif canadien de l'environnement (CCCE) sur

LE PARACHÈVEMENT DU RÉSEAU DES PARCS NATIONAUX DANS LE NORD

Rédigée par Monte Hummel,*

Introduction

Le Centenaire de Parcs Canada (1985) fournira une occasion au Canada et au monde entier d'apprécier l'étendue et la qualité du réseau de parcs nationaux canadien. En outre, une grande conférence internationale aura lieu à Ottawa en 1986 afin d'évaluer comment est appliquée dans les divers pays du globe la stratégie mondiale de la conservation, qui prévoit notamment la désignation et la protection de zones de conservation nationales.

Il faut tout d'abord préciser qu'il ne fait aucun doute que le Canada possède certains des plus grands et des plus beaux parcs du monde. Notre pays a agi comme chef de file dans bon nombre d'initiatives internationales en matière de conservation, par exemple la Commission des parcs nationaux et des régions protégées (actuellement présidée par un cadre supérieur de Parcs Canada) de l'Union internationale pour la conservation de la nature et de ses ressources (UICN) et la tenue de la Conférence mondiale des parcs nationaux à Bali, en Indonésie. Ce rôle de premier plan qu'assume le Canada à l'échelle internationale est tout à fait justifié puisque presque toutes les autres nations du monde considèrent que nous avons la chance unique de pouvoir établir et maintenir à leur état naturel des terres encore sauvages, notamment dans le Nord. Les visiteurs étrangers constatent souvent que les Canadiens ne semblent pas se rendre compte de leur bonne fortune. Cela s'explique en raison des nombreux choix qui s'offrent à eux. Nous savons tous cependant qu'il suffit de perdre une chose pour constater à quel point elle nous était précieuse.

La situation actuelle : «l'inaction dynamique»

Cependant, il ne faut pas se leurrer; notre réseau de parcs nationaux n'est réalisé qu'à 40 p. 100 pour l'ensemble du Canada; ce pourcentage n'est que de 20 p. 100 au «nord du 60^{e} parallèle». Plus nous attendrons pour parachever ce réseau, moins nous serons en mesure de le faire. L'établissement d'un ensemble de parcs nordiques est périodiquement retardé par des questions comme la proposition relative à pointe Stokes. Les ministres responsables des parcs nationaux ont fait maintes déclarations grandiloquentes à ce sujet, mais, depuis 1978, le dynamisme qui animait le gouvernement fédéral face à la création de nouveaux parcs s'est pratiquement éteint.

L'établissement d'une réserve de parc national sur le versant nord du Yukon et les progrès réalisés dans les négociations visant la création d'une réserve de parc national dans la région nord de l'île Ellesmere sont les deux seuls faits saillants survenus au cours des cinq dernières années. Or, de l'avis du Conseil, le Ministère n'a pas su tourner à son avantage l'intérêt national et l'appui des groupes d'intérêt que l'annonce de ces initiatives par le Ministre aurait pu susciter. Les décisions prises au sujet de l'île Ellesmere et du col Polar Bear ont plutôt servi à démontrer qu'il restait encore beaucoup à faire.

Les membres du Conseil ont discuté de la question des parcs nordiques avec des représentants de l'industrie, des groupes autochtones, des organismes non-gouvernementaux pour la conservation, des gouvernements territoriaux, Parcs Canada et d'autres services du Ministère, des hauts fonctionnaires du ministère des Affaires indiennes et du Nord (MAIN), de même qu'avec un ancien secrétaire de l'Intérieur des États-Unis, qui a communiqué ses observations sur ce qui s'est produit en Alaska. Le Conseil a également examiné des rapports et des documents récemment produits par divers organismes, y compris les résultats d'une étude qu'il a lui même commandée. Ce qui l'a amené à conclure que le temps est venu d'établir un plan d'action clair et précis en vue de compléter le réseau de parcs nationaux au nord du 60^{e}.

Les parcs et le ministre de l'Environnement

Le Conseil est d'avis qu'une nouvelle ligne de conduite concernant les parcs ne doit pas être endossée seulement par le Ministère ou Parcs Canada, mais également par le Ministre lui-même, comme il l'a fait en quelque sorte pour la question des pluies acides.

Le cas de l'Alaska démontre bien l'importance du leadership personnel en ce qui concerne les zones de conservation dans le Nord. Stewart Udall, ancien secrétaire de l'Intérieur des États-Unis, a clairement dit à ses fonctionnaires qu'il serait «jugé par l'histoire» pour ce qu'il serait en mesure d'accomplir en ce qui concerne la conservation. Il a donc voulu s'assurer que ce jugement serait favorable. Par conséquent, il n'a pas demandé si certaines choses pouvaient être faites à certaines dates; il a déclaré qu'elles seraient faites. À partir de ce moment, ses fonctionnaires ont dû établir des plans afin de respecter les échéances et conseiller M. Udall sur ce qu'il

* Membre, Conseil consultatif canadien de l'environnement.

devait lui-même accomplir en tant que chef de file, pour respecter ses propres échéances. Cette pression exercée par la direction a provoqué un certain ressentiment, mais, au bout du compte, elle a eu comme effet extrêmement positif d'inciter les parties en cause à faire des compromis et à résoudre des problèmes alors jugés insurmontables, des problèmes similaires à ceux auxquels le Canada doit actuellement faire face. Dès que les autorités supérieures ont annoncé clairement que les décisions seraient prises à certaines dates, il s'est produit un regain d'énergie pour ce qui est de la participation et de la recherche des solutions.

Il est important qu'une déclaration d'intention aussi claire soit perçue par toutes les parties en cause comme étant une initiative utile et constructive plutôt que comme une menace. De même, les échéances fixées pour la prise de décisions doivent être considérées comme des points de repère dans une démarche impliquant la participation de tous; il faut éviter qu'elles suscitent l'espèce de «stagnation» qui semble caractériser la situation actuelle.

Démarches récentes

Au cours de plusieurs réunions tenues récemment dans le Nord, les membres du Conseil ont étudié divers documents d'information sur la situation concernant les parcs nordiques (voir bibliographie). Parcs Canada a lui-même produit d'excellents documents qui résument les enjeux prévalant dans le Nord : le développement économique, la concurrence qui s'exerce pour l'exploitation des terres et des ressources marines, l'évolution politique des gouvernements territoriaux et les revendications foncières des autochtones. Le but de la présente communication n'est pas de résumer toute cette information, mais d'en faire un survol rapide. Ces documents indiquent clairement que le processus de classification et d'inventaire des terres, y compris l'évaluation des conflits d'utilisation, est suffisamment avancé pour que le Ministère fasse clairement connaître sa position par rapport aux parcs.

Les récentes démarches du MAIN en matière de conservation méritent une attention spéciale. Le Conseil est d'avis qu'elles sont importantes et devraient être appuyées par le ministère de l'Environnement. En effet ce dernier ne doit pas considérer que le MAIN lui fait concurrence en élaborant une stratégie de conservation globale pour les Territoires; il doit plutôt percevoir cet effort, de la part d'un ministère qui ne s'est pas toujours beaucoup préoccupé de conservation, comme une occasion unique de lancer et de faire avancer plus rapidement les projets de conservation des terres dont le ministère de l'Environnement est responsable, notamment la création de parcs nationaux. Le Conseil appuie sans équivoque la position de Parcs Canada selon laquelle il est essentiel de procéder bientôt à une description des projets de parcs si l'on veut qu'ils soient pris en considération dans le processus de planification du MAIN.[1]

La formation du Groupe de travail sur la conservation de l'environnement du Nord, recommandée par environ 80 délégués lors d'une réunion qui s'est tenue en mars 1983 à Whitehorse, a été approuvée par le ministre des Affaires indiennes et du Nord et compte parmi ses membres des représentants du ministère de l'Environnement. On peut donc s'attendre à ce que les recommandations de ce Groupe de travail soient conformes aux intentions d'Environnement Canada. Le Groupe de travail doit remettre son rapport au ministre des Affaires indiennes et du Nord en novembre 1984.

Les répercussions économiques des nouveaux parcs

Même si les avantages de l'aménagement de nouveaux parcs nationaux semblent évidents sur le plan politique et environnemental, l'aspect économique a été peu examiné, sinon pas du tout, dans les documents étudiés par le Conseil. Ce dernier a donc décidé de réaliser une étude distincte sur cet aspect de la question.[2]

Une fois cette étude terminée, le Conseil a constaté qu'il serait difficile d'établir le rapport habituel coût/avantage de l'établissement de parcs nationaux dans le Nord. L'estimation des coûts ou des recettes sera nécessairement imprécise et dépendra de nombreux facteurs. Par exemple, on ne pourra évaluer que très approximativement les coûts à court et à moyen terme associés à l'exploitation minière et à la mise en valeur des hydrocarbures, et ce en se basant sur des hypothèses relativement aux ressources disponibles et aux politiques économiques futures. On sait toutefois qu'il est possible de justifier sur le plan économique la création de parcs dans le Nord.

De manière générale, le Conseil est d'avis qu'il est important que les Canadiens sachent que Parcs Canada est «rentable». Par exemple, en 1981-1982, Parcs Canada a dépensé 260 millions de dollars, mais durant la même période les dépenses des visiteurs ont totalisé 290 millions de dollars (dont 36 millions provenant des touristes étrangers). Les retombées nationales directes ou indirectes en termes de recettes additionnelles ont été estimées à 740 millions de dollars. On évalue par ailleurs à 1,8 milliard de dollars les recettes provenant de la vente de biens et de services. De plus, les parcs ont créé l'équivalent de plus de 38 500 années-personnes de travail.

Nous ne croyons pas qu'il soit possible de calculer les profits que doit rapporter un parc en particulier d'après ces résultats globaux. Néanmoins, si l'on prend le réseau de parcs dans son ensemble, le Conseil croit que Parcs Canada réalisera encore «un profit» lorsque le réseau sera parachevé dans le Nord.

1 National Parks Northern Strategy, Division du réseau des parcs nationaux, Parcs Canada, mai 1982.

2 Horseman, A.L., A Report on Selected Aspects of Parks Canada, mai 1983, Conseil consultatif canadien de l'environnement.

En ce qui concerne le réseau de parcs nationaux, le Conseil est d'avis que le «tout» est plus grand que la somme de ses parties. Même si les nouveaux parcs nordiques étaient, en tant qu'éléments individuels, «déficitaires», l'influence positive que leur création aurait sur l'image internationale du Canada accroîtrait probablement la «rentabilité» de l'ensemble du réseau.

Dans les Territoires, les parcs s'intègrent dans le contexte global du tourisme. Par exemple, en 1981, on a évalué qu'entre 15 et 30 p. 100 des 386 000 visiteurs au Yukon se sont rendus au parc Kluane. Sur une période de trois ans, Parcs Canada a dépensé plus de huit millions de dollars dans les parcs Wood Buffalo, Nahanni et Auyuittuq. Ajoutons que 63 p. 100 de cette somme a été dépensé dans les Territoires du Nord-Ouest, Fort Smith, Fort Simpson et Pangnirtung étant les principaux bénéficiaires. Plus de quatre millions de dollars en retombées économiques des dépenses des visiteurs et des salaires des employés ont été dépensés dans des collectivités des Territoires du Nord-Ouest. En 1979 seulement, Parcs Canada a créé 41 emplois à temps plein et 13 postes saisonniers dans les trois parcs susmentionnés et 98 emplois pour la lutte contre les incendies de forêts dans le parc Wood Buffalo. On estime à 410 le nombre d'emplois créés résultant de l'exploitation des parcs. Le plan d'action associé au parc national du nord de l'île Ellesmere prévoit pour les résidents de Resolute Bay et de Grise Fiord des revenus annuels directs allant de 58 000 à 94 000 dollars. Si l'on ajoute les retombées indirectes, ces sommes sont de l'ordre de 111 000 à 160 000 dollars. Même s'il n'y a pas de comparaison possible entre ces retombées et ce que génère l'exploitation des ressources, il ne faut pas les considérer insignifiantes, notamment dans les parcs éloignés et les petites communautés nordiques, comme Grise Fiord qui, au moment du recensement de 1980, comptait moins de 100 habitants.

En 1982-1983, les trois réserves de parcs nationaux des Territoires du Nord-Ouest avaient un budget total d'un peu moins de cinq millions de dollars et procuraient 52 années-personnes de travail. Pour la même période, au Yukon, les chiffres correspondants sont un peu plus de deux millions de dollars et 28 années-personnes de travail. Bien que ces retombées soient minimes par rapport aux critères qui prévalent dans le sud du pays, elles s'avèrent importantes dans le Nord au niveau purement local. Dans de nombreuses collectivités nordiques, une douzaine ou même une demi-douzaine d'emplois permanents constitue une base de revenus stable et serait fort appréciée. Il n'y a aucune raison pour que ces avantages ne soient pas multipliés par l'établissement de commerces locaux qui tireraient profit des retombées économiques directes et indirectes et par la nomination de résidents locaux à des postes d'importance au sein du personnel des parcs. L'établissement d'un parc national convenablement administré est l'une des meilleures garanties pour ceux qui désirent continuer à tirer leur subsistance du territoire.

Bien entendu, l'utilisation des ressources par les visiteurs ne constitue qu'un élément de l'objectif global de Parcs Canada. Certains parcs peuvent atteindre leur objectif écologique même s'ils n'attirent jamais plus qu'une poignée de visiteurs. En fait, il est probablement tout à fait indiqué, du point de vue biologique, que le nombre de visiteurs dans les parcs nordiques n'atteigne jamais celui des parcs du sud du Canada. Après tout, le mandat de Parcs Canada n'est pas de faire des profits, mais bien de «sauvegarder à jamais des aires naturelles représentatives d'intérêt canadien dans le cadre d'un réseau de parcs nationaux et de favoriser chez le public la connaissance, l'appréciation et la jouissance de ce patrimoine naturel afin de le léguer intact aux générations à venir».

Néanmoins, bien que les retombées économiques ne soient pas le principal facteur motivant l'établissement de nouveaux parcs, le Ministère ne devrait pas se laisser trop facilement convaincre qu'il existe si peu d'avantages économiques associés aux parcs qu'il serait inutile de les prendre en considération dans le processus décisionnel. Il est également essentiel de reconnaître que les ressources renouvelables sont partie intégrante des parcs et que les avantages économiques sont donc loin d'être seulement temporaires.

Une nouvelle approche : «l'action dynamique»

Le Conseil a constaté que Parcs Canada avait proposé quatre plans d'action possibles :

1. *Projet par projet*

2. *Approche globale*

3. *Planification régionale*

4. *Revendications foncières*

Parcs Canada semble toutefois préférer une cinquième option, que l'on pourrait appeler *approche générale*, qui englobe toutes les options susmentionnées. Il reste au Conseil à se demander si cette option signifie que l'on veut faire tout et rien à la fois ou si elle en est vraiment une. Cele ne revient-il pas au même?

Le Conseil, quant à lui, préfère beaucoup plus la démarche dite globale, qui prévoit un engagement et un leadership clair de la part du Ministre, qui représenterait les intérêts des parcs nationaux au Cabinet, et de la part du Ministère, qui serait le chef de file par rapport aux autres ministères.

Afin de déterminer la portée ou les limites de cette démarche et de la rendre réalisable et valable, le Conseil recommande que des mesures immédiates soient prises en vue de parachever le réseau de parcs nationaux dans le Nord. Il reconnaît que les parcs nationaux ne constituent qu'un élément

du mandat du Ministère au sujet des zones de conservation, qui comprennent les réserves fauniques. Il reconnaît également que le mandat du Ministère ne constitue qu'un aspect de la responsabilité globale du gouvernement fédéral face aux autres zones de conservation, comme les réserves écologiques, et que les gouvernements provinciaux ont également un rôle important à jouer. Néanmoins, les projets de parcs nationaux dans le Nord sont bien détaillés et prêts à être réalisés. Les parcs nationaux sont les aires de conservation les mieux reconnues et acceptées par le public et l'industrie. Les efforts étant concentrés sur les parcs nordiques, les spécialistes de la conservation ne pourront être accusés de vouloir «accaparer» les terres. Cette démarche n'empêchera aucunement de respecter les engagements pris par rapport aux réserves fauniques et écologiques dans le Nord ou même de parachever le réseau de parcs nationaux dans le sud du Canada.

Une action dynamique de la part du Ministère dans ce domaine ne doit pas interdire la participation de tous les autres intervenants ou donner cette impression. Dans le cas des revendications autochtones, par exemple, l'établissement d'une réserve de parc permet de protéger adéquatement les terres visées sans nuire au règlement des revendications. De toute évidence, la solution idéale serait de régler ces revendications de sorte que toutes les parties sachent à quoi s'en tenir. Une autre méthode, que l'on a tentée avec succès en Australie et aux États-Unis, serait de remettre le droit de propriété des terres à une organisation autochtone dans le cadre d'une entente exigeant qu'une partie de ces terres devienne un parc national. Quoi qu'il en soit, le Conseil considère que Parcs Canada a choisi la bonne voie en encourageant les gouvernements territoriaux, les organisations autochtones et les résidents locaux à participer à la gestion des parcs nationaux nordiques. Ce qui importe le plus actuellement, c'est d'intensifier considérablement les négociations entamées par Parcs Canada, en faisant appel à des négociateurs qualifiés capables de travailler de façon positive avec d'autres, de sorte que les parcs fassent partie intégrante de la mise en valeur du Nord et que les préoccupations locales soient prises en considération, sans toutefois que soient négligés les intérêts nationaux.

Les impressions et les opinions des Canadiens du sud du pays constituent une partie importante de ces «intérêts nationaux». Le Conseil approuve sincèrement les efforts déployés par le Ministère en vue de travailler en collaboration avec les groupes autochtones du Nord et les gouvernements territoriaux. Mais, en cours de route, le Ministère a peut-être par inadvertance confiné à un rôle passif les centaines de milliers de Canadiens habitant le sud du pays et pour qui les parcs nordiques ont une valeur et une signification réelles. Les Canadiens ont un attachement presque mythique pour le Nord. Cela fait partie de leur statut de Canadiens. Seule une toute petite partie de la population du pays peut espérer un jour se rendre dans un parc nordique, mais tous considèrent très important que ces parcs existent. Il est essentiel de canaliser l'intérêt et l'appui du public face à toute initiative visant à parachever le réseau de parcs nationaux dans le Nord.

Le temps est venu pour le Ministère de faire clairement connaître sa position à tous les Canadiens, puis de prendre des mesures en conséquence. Évidemment, le Ministère devra s'assurer la coopération d'autres organismes, mais cette condition ne doit pas fournir à ce dernier un prétexte pour perdre son leadership ou laisser son inaction détruire tout le travail réalisé.

Il est proposé comme objectif d'annoncer, dans le cadre du Centenaire des parcs nationaux (1985), le parachèvement du réseau de parcs nationaux dans le Nord, en donnant le statut de réserve de parc à toutes les terres actuellement protégées.

Bibliographie

DOCUMENTS CONCERNANT LES PARCS DANS LE NORD RÉCEMMENT ÉTUDIÉS PAR LE CONSEIL

1. *Summary Report: Working Group on Conservation of Environmentally Significant Areas.* CRAC. Troisième atelier national. Yellowknife. 1er au 3 juin 1983.

2. *Presentation to the Working Group on Conservation of Environmentally Significant Areas.* Dene Nation. CRAC. Troisième atelier national. Yellowknife. 1er au 3 juin 1983.

3. *Conservation of Environmentally Significant Areas.* T.J. Kovacs. Parcs Canada. CRAC. Troisième atelier national. Yellowknife. 1er au 3 juin 1983.

4. *The Identification and Evaluation of Environmentally Significant Areas in the NWT.* G.R. Smith et John B. Théberge. CRAC. Troisième atelier national. Yellowknife. 1er au 3 juin 1983.

5. The History and Future of Parks in the NWT: A Government of the NWT Perspective. A. Vaughan. CRAC. Troisième atelier national. Yellowknife. 1er au 3 juin 1983.

6. *A Report on Selected Aspects of Parks Canada.* A.L. Horsman. Pour le CCCE. 60 pages. 30 mai 1983.

7. *Parks Canada Issue Analysis, Northern National Parks* (non daté et confidentiel). Parcs Canada. 1983.

8. *Planning and Management of Environmentally Significant Areas in the NWT, Issues and Alternatives.* J.G. Nelson et S. Jessen. Document de travail pour le CRAC. Mai 1983.

9. «National Parks Benefit NWT». Parkscan. Vol. 4, no 1. Mars/avril 1983.

10. *Northern Conservation Policy Workshop.* MAIN. Whitehorse. 27 février au 2 mars 1983.

11. *Northern Conservation Lands.* Énoncé de position de l'Association canadienne des parcs provinciaux et nationaux. Février 1983.

12. *Canada's Special Places in the North: An Environment Canada Perspective for the 80's.* Environnement Canada. 1982.

13. *Towards Comprehensive Conservation of Environmentally Significant Areas in the NWT of Canada.* T. Fenge. CRAC. Environmental Conservation. Vol. 9, no 4. Hiver 1982.

14. *Land Use Planning in Northern Canada.* MAIN. Octobre 1982.

15. *A Comprehensive Conservation Policy and Strategy for the NWT and Yukon.* MAIN. Octobre 1982.

16. *National Parks Northern Strategy.* Parcs Canada. Mai 1982.

ANNEXE G

LA CLEF DE L'AVENIR

Préparé par Louise Beaubien-Lepage,*

Les problèmes liés à l'environnement seront-ils vraiment différents dans l'avenir? Nous le saurons avec le temps. Mais il est quand même permis de penser que certains des problèmes auxquels nous faisons face aujour° d'hui auront trouvé leur solution ... et d'affirmer que nous aurons encore des problèmes liés à l'environnement au tournant du siècle. Il se peut même que nous fassions face à des problèmes tout à fait nouveaux. La question n'est donc pas de savoir si les problèmes liés à l'environnement seront différents — ou plus ou moins nombreux — mais de savoir si notre façon de les aborder aura changé.

Il faut se rappeler que la protection de l'environnement est avant tout un problème de volonté politique. Même si la technologie offre des solutions à un grand nombre de problèmes, ces solutions demeurent théoriques tant qu'on n'a pas pris la décision politique d'en faire une priorité et d'y consacrer les fonds et les effectifs nécessaires. Le volet politique des problèmes liés à l'environnement est encore plus évident lorsque la technologie est impuissante. Si, par exemple, les techniques courantes de gestion ne permettent pas l'aménagement d'un centre touristique dans un site naturel sans le dégrader de façon irréparable, il faudra bien faire un choix ... qui passera inévitablement par le pouvoir politique.

Or, en politique, les décisions s'appuient habituellement sur l'opinion publique. C'est là que le citoyen prend toute son importance. De par son rôle de moteur des mouvements d'opinion publique, il s'impose comme une force avec laquelle Environnement Canada doit apprendre à travailler. Si demain doit être différent d'hier ou d'aujourd'hui, c'est la participation des citoyens qui fera cette différence.

Nous devons malheureusement admettre que très peu d'expériences de participation ont été, à ce jour, couronnées de succès. La raison en est toute simple : nous n'avons à peu près jamais réussi à dépasser le stade du dialogue, des colloques et des bonnes relations avec les associations de citoyens. Pour que la participation devienne efficace, nous devons établir une relation de partenaires avec les citoyens. Mais pour que cela devienne possible, il faut bien comprendre le rôle que les groupements de citoyens jouent dans notre société.

Le rôle premier des associations de citoyens est de transformer les attitudes de la population face aux problèmes liés à l'environnement, de façon à ce que le pouvoir politique en tienne compte dans ses décisions. Il s'agit là d'une tâche énorme qui exige une mobilisation de tous les instants, un enthousiasme débordant, des convictions profondes et souvent des réactions instinctives que nous devons apprendre à respecter.

Il serait pour le moins téméraire de vouloir dresser, dans un si court article, le tableau complet des relations très étroites qui doivent exister entre Environnement Canada et les associations de citoyens. Il nous apparaît évident toutefois qu'il faudra mettre à la disposition de ces partenaires des services techniques et des programmes spécialisés qui leur permettront de participer de façon plus concrète à l'amélioration de la qualité de notre environnement. Ces services, ces programes, il faudra les inventer rapidement. Ils sont la clef de l'avenir!

* Membre, Conseil consultatif canadien de l'environnement

MANDAT

Le Conseil consultatif canadien de l'environnement a été créé en 1972. C'est un organisme indépendant qui a pour mandat de donner des avis au ministre fédéral de l'Environnement. Les objectifs qui lui avaient d'abord été fixés de façon générale ont par la suite été précisés et élargis régulièrement au cours des ans. En raison de l'intérêt que lui portait le public, le Conseil a entrepris la préparation d'un énoncé plus complet de son rôle. Ce mandat plus étendu a été défini à la suite de discussions qui ont eu lieu, en 1983 et au début de 1984, entre les membres du Conseil et avec le ministre de l'Environnement, et il a été approuvé par ce dernier en avril 1984.

Le document ne fait mention d'aucune modification majeure du rôle ou du fonctionnement de l'organisme. Il consiste essentiellement en un exposé de la façon d'agir du Conseil, établie au cours des années sous la direction de plusieurs ministres et fondée sur les objectifs fixés au départ. Le Conseil a jugé très important de préciser les six fonctions particulières (point nº 2) qu'il doit remplir et dont il s'est acquitté parce qu'elles lui permettent, ainsi qu'au Ministre, d'établir en toute liberté les priorités qu'exigent les nouveaux besoins.

Tom Beck
Président

1. Énoncé général : rôle et raison d'être

À sa fondation en 1972, le Conseil consultatif canadien de l'environnement (CCCE) était perçu comme un moyen de promouvoir la communication et l'entente entre les divers groupes d'intérêt public de la société et entre ces derniers et le ministre de l'Environnement. Dans la pratique, cela se traduisait avant tout par la prestation de conseils au ministre de l'Environnement.

Depuis, le rôle et le mode de fonctionnement du Conseil ont évolué sous l'impulsion de plusieurs ministres; ceux-ci, tout en conservant les concepts d'origine, les ont élargis et précisés.

De nos jours, le Conseil est un organisme qui réunit de façon représentative un groupe de Canadiens qui connaissent l'environnement et ses ramifications socio-économiques et qui s'en préoccupent. C'est une sorte de «conseil privé» du ministre de l'Environnement fournissant des avis précis et éclairés conformes à l'opinion d'un vaste éventail de la population. Il représente pour le Ministre une source de conseils autres que ceux fournis par le ministère de l'Environnement et des organismes fédéraux, ainsi que des divers groupes d'intérêt public.

Depuis le début, le Conseil s'est clairement défini comme conseiller du Ministre plutôt qu'un organisme très «visible» prenant et défendant des positions sur la place publique. En conséquence, le rôle public du Conseil, c'est-à-dire des activités comme la publication de rapports, a été relégué au second plan, sa fonction première étant de conseiller confidentiellement le ministre de l'Environnement. Le Conseil n'est intervenu publiquement que lorsque cela allait à l'appui et non à l'encontre de sa responsabilité principale : conseiller le Ministre.

La déclaration qui suit, publiée en 1981 et décrivant le rôle du Conseil, illustre bien l'esprit dans lequel il fonctionne :

«Le Conseil n'est ni un groupe d'intérêt public, ni un agent de groupe quelconque, ni un élément du Ministère; il est le Conseil consultatif du Ministre et relève directement de ce dernier : son rôle est de s'exprimer avec autant d'indépendance et aussi directement que possible. Il n'est pas là simplement pour dire au Ministre ou au Ministère, ou encore aux Canadiens, des choses plaisantes et anodines, mais pour dire les faits de la façon dont il les perçoit. Ainsi, il peut arriver que des remarques soient irritantes, désagréables ou embarrassantes.»

2. Fonctions

2.1 À la demande du ministre de l'Environnement, lui fournir des conseils sur les questions relatives à l'environnement au Canada et sur des questions générales de cet ordre qui préoccupent le pays.

2.2 Signaler au Ministre les questions environnementales que le Conseil estime d'intérêt régional, national ou international et le conseiller à cet égard.

2.3 Conseiller le ministre de l'Environnement sur les questions et problèmes urgents dans le domaine de l'environnement, sur les tendances socio-économiques et leurs conséquences environnementales, ainsi que sur les principes et priorités de gestion à long terme des ressources renouvelables et de l'environnement.

2.4 À la demande du Ministre, donner des conseils afin de rendre plus efficaces les interventions du Ministère.

2.5 En consultation avec le Ministre et selon le cas, sensibiliser et informer le public sur certaines questions environnementales en publiant des rapports, en parrainant des conférences ou par des activités connexes.

2.6 Au choix du Conseil, conseiller les représentants du Ministère sur les questions ou lignes de conduite qui pourraient préoccuper le Ministre.

3. Rapports

Le Conseil est indépendant du Ministère et conseille directement le Ministre.

Habituellement, les avis du Conseil sont transmis au Ministre par le président ou, en son absence, par un vice-président. Le Ministre peut discuter directement avec les membres du Conseil, lorsqu'il participe à ses réunions. Il peut aussi demander à un membre en particulier son avis.

L'échange de points de vue et d'information entre le Conseil et le Ministère se fait ouvertement et avec franchise, pourvu que les avis du Conseil aient été transmis au Ministre, directement et confidentiellement.

4. Composition

Le Conseil compte au plus seize membres nommés par le Ministre, en consultation avec le président. Les nominations se font habituellement pour trois ans et peuvent être renouvelées ou prolongées. L'une ou l'autre partie peut mettre fin au mandat.

Le choix des membres se fait de façon à constituer un éventail vaste et équilibré de connaissances et d'expérience et à représenter l'ensemble du pays. Les connaissances et l'expérience des membres doivent aussi constamment être fonction des questions prioritaires actuelles ou prévues. Les membres doivent être reconnus pour leur compétence et leur jugement dans leurs domaines respectifs, car le poids accordé aux avis du Conseil découle de la position combinée de ses membres.

Les membres agissent à titre personnel, de leur propre chef et dans l'intérêt national, et non en tant que représentants de régions ou de groupes d'intérêt public.

Ne peuvent être nommés au Conseil : les membres des assemblées législatives fédérales, provinciales, territoriales et les fonctionnaires fédéraux, provinciaux ou territoriaux et les membres des commissions statutaires et les représentants ou directeurs des sociétés de la Couronne.

5. Président et vice-présidents

Le Ministre choisit un président parmi les membres du Conseil.

Le président rend compte au Ministre des principales activités du Conseil, y compris des avis officiellement donnés sous forme de lettres, d'exposés et de rapports.

Le président dirige toutes les réunions et entre celles-ci, il prend les décisions qui s'imposent à l'égard du programme du Conseil, sous réserve, généralement, d'une confirmation subséquente par ce dernier.

Le président fournit des directives globales au secrétariat.

Avec l'approbation du Ministre, le président nomme au plus deux vice-présidents choisis parmi les membres du Conseil. Un vice-président remplace le président lorsque ce dernier est absent, et s'acquitte des autres fonctions que le président peut lui confier de temps à autre.

Le président et les vice-présidents sont habituellement nommés pour trois ans, mais leur mandat peut se terminer plus tôt, selon la décision de l'une ou l'autre des parties, ou être renouvelé ou prolongé.

6. Réunions du Conseil

Le Conseil consacre ses réunions notamment à préparer la formulation de ses avis au Ministre, après examen et discussion des problèmes.

Le Conseil tient au moins trois réunions plénières par année financière, mais il doit normalement se réunir cinq ou six fois pendant cette période.

Le Conseil doit prendre des dispositions pour que le Ministre puisse participer à toutes les réunions.

Dans la mesure du possible, les décisions du Conseil doivent découler d'un consensus.

7. Comité de direction

Le Comité de direction se compose du président et d'au plus deux vice-présidents. Habituellement, un ou deux autres membres du Conseil participent aux réunions du Comité de direction à titre d'invités.

Des réunions sont tenues, sur convocation du président, habituellement dans l'intervalle entre les plénières du Conseil.

8. Budget

L'année financière du Conseil s'étend du 1er avril au 31 mars de l'année suivante.

Les ressources financières et humaines du Conseil sont réservées au budget du ministère de l'Environnement et touchent notamment les postes suivants :

— réunions du Conseil, du Comité de direction et des groupes de travail ou comités de projets;

— rémunérations et dépenses des membres;

— rémunération du personnel de secrétariat à temps partiel et à plein temps;

— frais de voyage du personnel;

— services contractuels;

— publication des rapports du Conseil;

— parrainage ou participation (conférences, ateliers, etc.);

— autres dépenses, notamment les télécommunications, le matériel, les fournitures, la location, etc.

Le sous-ministre de l'Environnement approuve le budget, sur la recommandation du Conseil.

9. Rémunérations

Les rémunérations du président, des vice-présidents et des membres seront conformes aux taux approuvés par le Gouverneur général en Conseil.

Des rémunérations sont versées au président, aux vice-présidents et aux membres pour le temps consacré aux réunions du Conseil, du Comité de direction, et des groupes de travail, aux réunions avec le Ministre ainsi qu'aux travaux de projets approuvés d'avance par le Conseil ou le Comité de direction, de même qu'au président et aux vice-présidents pour le temps consacré à la gestion du Conseil. Cela comprend le temps des voyages nécessaires.

Les rémunérations annuelles maximum du président, des vice-présidents et des membres sont établies par le Ministre, à la nomination, et confirmées ou ajustées en fonction du plan de travail et du budget annuels du Conseil.

10. Dépenses

Les frais de voyage sont remboursés en vertu du règlement actuel approuvé par le Conseil du Trésor.

Les frais de secrétariat et autres dépenses des membres qui ne sont pas des frais de voyage doivent être prévus et couverts par des marchés de service.

Dans le cas du président, les dispositions relatives au soutien administratif, excepté celui fourni par le secrétariat du Conseil, sont couvertes annuellement par marché de service.

11. Secrétariat

Le Ministère fournit les services d'un secrétaire exécutif et le personnel de soutien nécessaire au Conseil, mais les nominations doivent être approuvées par ce dernier.

Le secrétaire exécutif est responsable envers le président à l'égard de toute question de politique et de programme relative au Conseil, et comptable au sous-ministre à l'égard de l'administration du secrétariat, y compris des affaires financières du Conseil et de la prestation du soutien administratif.

Le secrétaire exécutif est responsable du fonctionnement quotidien du Conseil et dirige, gère et supervise les ressources financières et humaines.

12. Locaux et soutien administratif

Le ministère de l'Environnement fournit au Conseil et à son secrétariat des locaux appropriés à l'Administration centrale, avec facilité d'accès au cabinet du Ministre.

Le Ministère fournit au secrétariat les services de soutien administratif, y compris la dactylographie, la photocopie, etc.

ANNEXE I

VIIIe Réunion des Conseils
6-7 juin 1983

RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS POUR ACTION PAR CHACUN DES CONSEILS

Le rôle du public dans l'établissement et l'application des normes environnementales

Recommandation numéro 1

«Les Conseils de l'environnement demandent que le Conseil consultatif canadien de l'environnement entreprenne une recherche et une étude des diverses solutions de rechange au processus existant de réglementation et d'application des normes environnementales.

Explication :

Le Conseil économique du Canada a recommandé l'utilisation de récompenses ou de pénalités d'ordre économique comme solutions différentes ou supplémentaires à la réglementation de l'environnement.

Le professeur Lucas a signalé les faiblesses du modèle existant de droit criminel comme base de toute la réglementation environnementale existante. On devrait essayer d'examiner d'autres solutions légales, comme le droit contractuel pour en découvrir les points forts et les faiblesses ainsi que la possibilité de leur application à la réglementation et à la mise en vigueur des normes environnementales au Canada.

À cause de la nature universelle des alternatives légales et économiques au processus existant de réglementation, il serait opportun que le Conseil consultatif canadien de l'environnement endosse une recommandation du genre.»

Recommandation numéro 2

«Que chaque Conseil étudie les moyens d'obtenir la participation du public dans le processus d'établissement et de révision des normes environnementales. Les normes comprennent les concentrations maximales de contaminants dans l'air ambiant et dans l'eau aussi bien que les quantités maximales d'émissions de contaminants dans l'air et dans l'eau.

Explication :

Le processus d'établissement des normes environnementales n'est pas uniquement une question scientifique ou technique. Il comporte des jugesments de valeur importants en ce qui a trait aux objectifs à poursuivre et généralement au taux de risque considéré acceptable.

Le grand public consulté peut fournir une contribution importante sur la question fondamentale du niveau de risque considéré acceptable. Cette pratique peut aussi accroître la crédibilité des fonctionnaires environnementaux responsables de l'établissement des normes.
La participation du public dans l'établissement des normes est un processus à deux voies, en ce sens qu'elle peut aider à éduquer et informer le public sur les difficultés et les complexités de l'établissement et de l'application des normes. Cette participation peut aussi réduire les doutes que certains membres du grand public semblent entretenir relativement à la justesse des normes et au manque apparent de vigueur dans leur application.»

Rapport du Comité des sciences Canada : «Les forêts menacées du Canada»

Recommandation numéro 3

«Dans son rapport «Les forêts menacées du Canada», le Conseil des sciences Canada recommande une participation plus importante du gouvernement dans le domaine de la recherche et du développement (650 millions de dollars par année pour le reboisement et le traitement sylvicole, et 500 millions de dollars pour la protection des forêts d'ici 1987).

Compte tenu de l'augmentation substantielle de l'exploitation forestière, les Conseils de l'environnement provinciaux sont surpris que le rapport :

laisse de côté tous les aspects de la récupération et du recyclage du papier; et

accepte, sans la critiquer, l'augmentation projetée d'exploitation de l'une de nos ressources les plus importantes sans entreprendre une étude globale des effets d'une récolte potentielle soutenue dans les écosystèmes naturels.

En conséquence, les Conseils de l'environnement et le Conseil consultatif canadien de l'environnement recommandent que le Conseil des sciences Canada fasse un effort pour intégrer davantage la dimension environnementale dans l'exploitation forestière et étudie les voies de la conservation, de la récupération et du recyclage des ressources.»

ANNEXE J

RÉSUMÉ DE LA RÉUNION SUR LE RÔLE DES CONSEILS DE L'ENVIRONNEMENT

(Réunion de 1983)

Dr P.F.M. McLoughlin, un des vice-présidents du Conseil consultatif canadien de l'environnement avait agi à titre de président des réunions sur le rôle des Conseils de l'environnement. À la fin de la discussion en assemblée plénière, il présenta le résumé des principaux points soulevés dans les diverses réunions.

Après l'assemblée, on a demandé à Dr McLoughlin de préparer un résumé détaillé des idées et des orientations les plus importantes qui s'étaient dégagées de l'atelier. Le document suivant ne fait donc pas partie du compte rendu officiel, mais il a été ajouté pour servir de source de renseignements aux participants et leur rappeler ce qui s'est dit à l'assemblée.

***

L'un des thèmes les plus évidents qui a constamment marqué, mais en même temps enrichi, les discussions sur le rôle des Conseils a été le caractère essentiellement différent de chacun de ces groupes. Les participants ont reconnu l'énorme dissemblance des provinces et des territoires du point de vue institutionnel et social, en ce qui concerne la disponibilité des ressources et à d'autres points de vue. La dynamique de la région qui relève d'un Conseil, c'est-à-dire les individus, les politiques, etc., exige des adaptations et des changements avec le temps. Aucun Conseil n'est idéal, mais, pour demeurer efficace, un groupe ou un conseil consultatif doit suivre l'évolution de son milieu; il lui faut continuellement s'adapter à son propre environnement, dont il doit même prévoir la transformation. La reconnaissance mutuelle de cette diversité a permis aux Conseils de mieux se comprendre.

Les participants se sont entendus sur les rôles essentiels que les Conseils devraient remplir et ont reconnu, selon toute probabilité, qu'aucun Conseil ne pourrait, à un moment donné, s'acquitter en même temps des cinq fonctions suivantes :

1. Fournir au Ministre des avis en matière de politiques à suivre en insistant sur les questions à long terme et leur dynamique.

2. Aborder certaines questions environnementales, notamment celles précisées par le Ministre, y compris la tenue d'audiences publiques.

3. Faire connaître au Ministre l'opinion du public.

4. Présenter les questions au public et lui fournir les renseignements nécessaires afin qu'il fasse confiance au processus de prise de décisions.

5. Fournir au Ministre des avis d'ordre technique. (En général, les Conseils comptent parmi leurs membres des personnes qui possèdent assez de connaissances et d'expérience sur une grande variété de sujets pour étudier une question qui ne relève du mandat d'aucun ministère gouvernemental.)

Les discussions ont eu pour résultat tangible de permettre aux membres de tous les Conseils de mieux se connaître à la suite de cet échange de vues sur leur rôle.

La question de savoir si un Conseil peut être à la fois au service du Ministre et du public a été réglée de façon satisfaisante. Ces fonctions n'entrent vraiment pas en conflit l'une avec l'autre du moment que le Conseil ne devient pas l'avocat du public, y compris les groupes d'intérêt public sur des sujets particuliers; qu'il évite les confrontations avec le Ministre; et que ce dernier lui conserve sa confiance.

Tous les participants se sont entendus pour dire que l'essentiel, pour un Conseil, consistait à faire preuve de beaucoup de sens commun et à posséder une vaste expérience du monde. Ce sens commun peut être mis à profit et rapporter à la collectivité beaucoup plus rapidement que le travail de techniciens plus spécialisés dans un ministère gouvernemental.

En fait, l'assemblée a conclu que les principales caractéristiques d'un Conseil efficace, indépendamment des différents rôles qu'il joue, doivent être les suivantes :

a) Le Conseil doit donner des avis au Ministre de façon objective. Il doit pour cela avoir la liberté de le faire, mais il faut aussi qu'il soit vu par le public comme un organisme indépendant.

b) Toute recommandation du Conseil faite au Ministre doit être solidement fondée du point de vue technique quelque soit les arguments invoqués à l'appui.

c) Le Conseil doit aborder les questions qui, de l'avis du Ministre ou du public, sont prioritaires, et étudier tout paramètre technique applicable.

d) Le Conseil doit être financièrement indépendant et disposer d'un budget minimum suffisant.

Nous entrons dans une nouvelle ère. De nombreux interlocuteurs ont parlé de divers aspects des changements que subit actuellement notre société et ont signalé que nous vivons dans un système technologique nouveau et dynamique et que nous avons besoin de nouvelles institutions et de nouvelles façons de prendre des décisions. Il nous faut restructurer complètement certains aspects de notre société et de notre économie. L'environnementaliste de l'époque actuelle, où les conditions sont toujours changeantes, est très différent de ce qu'il était jusqu'ici. Il faut beaucoup réfléchir à ces changements parce qu'ils ont un rapport avec les rôles des Conseils.

Les Conseils doivent donc être en mesure d'influencer les décideurs, notamment en accroissant l'influence des ministres. Si un ministre peut convaincre ses collègues du Cabinet que leurs décisions concernant la qualité de l'environnement peuvent leur faire gagner ou perdre l'appui du public, c'est que le Conseil lui aura fourni les arguments nécessaires pour décider le Cabinet ou le caucus à prendre la bonne direction. Comme notre société subit déjà des changements structurels qualitatifs qui la mènent dans des chemins nouveaux et inconnus, chaque Conseil doit assumer de lourdes responsabilités envers son ministre, sa province ou son territoire, et son pays.